



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN

"LA NATURALEZA JURIDICA SOBRE LA PROPIEDAD
AGRARIA EN EL MARCO LEGAL ACTUAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

ROSENDO NICOLAS ARCOS ACOSTA



ASESOR: LIC. ALIVAR HERNANDEZ RAMIREZ



MEXICO, D. F.

MARZO, 2005

m. 342473



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ARCOS ACOSTA

RODRIGO NICOLAS

FECHA: 1 ABRIL 2005

FIRMA: 

LE AGRADEZCO INFINITAMENTE LAS
FACILIDADES Y CONOCIMIENTOS QUE
ME BRINDO ESTA INSTITUCIÓN Y QUE HIZO
POSIBLE LLEGAR A LA META ESTABLECIDA
POR MÍ, GRACIAS:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

CAPITULO PRIMERO

Evolución historia de la propiedad agraria.

| | |
|--|----|
| 1.1. En el mundo | 2 |
| 1.1.1. En Grecia | 2 |
| 1.1.2. En Roma | 4 |
| 1.1.3. En la época feudalista | 6 |
| 1.1.4. En la época moderna | 7 |
| 1.1.5. En la época contemporánea | 8 |
| 1.2. En México | 10 |
| 1.2.1. En la época precolonial | 10 |
| 1.2.2. En la colonia | 13 |

CAPITULO SEGUNDO.

La propiedad agraria en el México independiente.

| | |
|--|----|
| 2.1. Principales leyes y decretos referentes a la propiedad agraria hasta 1856 | 18 |
| 2.2. Constitución Política del 5 de febrero de 1857 | 22 |
| 2.3. Legislación agraria en el periodo del porfirato | 24 |
| 2.4. Los planes y programas de la Revolución Mexicana. | 28 |

CAPITULO TERCERO.

Régimen jurídico de la propiedad agraria de 1917-1988.

| | |
|---|----|
| 3.1 Génesis del artículo 27 constitucional | 33 |
| 3.2 La Constitución de 1917 y los principios fundamentales en el artículo 27 en cuanto a la propiedad agraria | 47 |
| 3.3 Periodo Cardenista 1934 – 1940 | 49 |

| | | |
|-----|------------------------------|----|
| 3.4 | Periodo de 1940 – 1958 | 50 |
| 3.5 | Periodo de 1958 – 1976 | 51 |
| 3.6 | Periodo de 1976 –1988 | 51 |
| 3.7 | Periodo de 1988 – 1992 | 52 |

CAPITULO CUARTO

El cambio radical de la propiedad agraria 1992.

| | | |
|--------|---|----|
| 4.1. | Factores que influyeron en la Reforma Agraria de 1992 | 55 |
| 4.2. | Principales efectos de la Reforma Agraria de 1992 | 59 |
| 4.2.1. | La pequeña propiedad individual | 61 |
| 4.2.2. | La propiedad de las comunidades | 62 |
| 4.2.3. | La propiedad de los ejidos | 63 |
| 4.3 | Plan de desarrollo y el campo en 1994-2000 | 64 |
| 4.3.1. | Plan Nacional de Desarrollo y el campo | 64 |
| 4.3.2. | PROCAMPO | 66 |
| 4.4 | El campo en el Gobierno de Vicente Fox | 68 |
| 4.4.1. | Primer Informe de Gobierno | 68 |
| 4.4.2. | Segundo Informe de Gobierno | 69 |
| 4.4.3. | Tercer Informe de Gobierno | 71 |

CAPITULO QUINTO

La propiedad agraria en el marco legal actual.

| | | |
|----------|--|----|
| 5.1. | Análisis del artículo 27 constitucional | 75 |
| 5.2. | La propiedad agraria en la Ley Agraria de 1992 | 79 |
| 5.2.1. | Los ejidos y las comunidades | 80 |
| 5.2.1.1. | Los ejidos | 81 |
| 5.2.1.2. | Las Tierras ejidales | 82 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.1.3. La constitución de Nuevos ejidos | 85 |
| 5.2.1.4. La expropiación de bienes ejidales y comunales | 87 |
| 5.2.1.5. Las comunidades | 88 |
| 5.2.2. Las sociedades rurales | 91 |
| 5.2.3. Pequeña propiedad | 96 |
| 5.2.4. Las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales | 98 |
| 5.2.5. Registro Agrario Nacional | 100 |
| 5.2.6. Terrenos baldíos y nacionales | 103 |
| 5.3. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) | 106 |
| 5.3.1. Definición y objetivos | 106 |
| 5.3.2. Marco normativo | 108 |
| 5.3.3. Funciones de cada institución | 109 |
| 5.3.4. Procedimiento general operativo | 110 |
| 5.3.5. Universo de trabajo y avance | 112 |
| | |
| Conclusiones | 115 |
| | |
| Bibliografía | 118 |
| | |
| Legislación | 119 |
| | |
| Hemerografía | 120 |
| | |
| Otras fuentes | 121 |

Justificación del tema:

El trabajo de tesis que se pretende realizar, tiene por objeto estudiar que en la actualidad existen vías medios o formas mediante las cuales se modifica la propiedad agraria en el marco legal actual, que garantiza la justicia agraria.

Objetivo.

A través de la historia, nos damos cuenta que el campesino ha sido el principal protagonista de los cambios sociales que ha experimentado el país, luchando por la justicia agraria.

En el CAPITULO PRIMERO, se hace una breve referencia de la evolución de la propiedad agraria a través de la historia, en los diferentes periodos históricos.

El CAPITULO SEGUNDO, contempla la propiedad en el México independiente, las principales leyes y decretos, con referencia a la propiedad agraria, la Constitución de 1957, y la legislación que se dio hasta el porfiriato, dentro de la Revolución Mexicana los planes y programas.

En el CAPITULO TERCERO, llamado Régimen jurídico de la propiedad agraria de 1917 a 1988, se encuentra el derecho social, marcado en la Constitución de 1917, el artículo 27, en su génesis, y los principios fundamentales en cuanto a la propiedad, por ultimo los cambios que hasta 1988, llevaron al sector agrario a la actual ley.

El CAPITULO CUARTO, contempla el cambio radical de la propiedad agraria, los factores que influyeron a la Reforma Agraria de 1992, y los efectos de la misma.

Y en el CAPITULO QUINTO, trataremos de analizar a la propiedad agraria y sus vías de modificación, en el marco jurídico legal actual, donde ubicamos a la propiedad, y saber si el cambio radical sufrido en la Ley Agraria y sus demás ordenamientos garantizan la justicia agraria.

CAPÍTULO PRIMERO

Evolución historia de la propiedad agraria.

1.1. En el mundo.

1.1.1. En Grecia.

1.1.2. En Roma.

1.1.3. En la época feudalista.

1.1.4. En la época moderna.

1.1.5. En la época contemporánea.

1.2. En México.

1.2.1. En la época precolonial.

1.2.2. En la colonia.

CAPÍTULO PRIMERO EVOLUCIÓN HISTORIA DE LA PROPIEDAD AGRARIA

1.1. EN EL MUNDO

Para poder entender el régimen jurídico vigente de la propiedad agraria en México, es necesario tener una visión general de ésta, por lo cual se realizará una breve referencia de la evolución que ha sufrido a través de la historia, en diferentes periodos históricos, observando sus problemas surgidos y cómo fueron resueltos, si es que esto ocurrió.

1.1.1. EN GRECIA.

En el siglo VII antes de nuestra era, el cultivo desempeña un papel muy importante en la vida económica de esta sociedad. Los grandes dominios están formados por campos dedicados al cultivo de cereales y viñas, estos cultivos se citan considerándolos la principal riqueza agrícola. La ganadería constituye otra fuente de riqueza muy apreciada.

En esta época la propiedad de las tierras aptas para la agricultura era privada, en ninguna parte se consigna la más leve mención de campos cultivados de propiedad colectiva, la propiedad privada era de carácter individual y no familiar.¹

En cambio, es muy factible que los campos dedicados al pastoreo tuvieran un régimen diferente, según fuera la ubicación de los mismos. En efecto, según parece todos aquellos campos situados en las laderas de las montañas o cubiertos por malezas y bosques, no se repartían entre los miembros de la comunidad; y por lo tanto se mantenían indivisos, no pudiéndose detentar sobre ellos otro derecho que el de usufructo. Sin embargo, todos aquellos campos ubicados fuera de estas zonas montuosas o boscosas, pertenecían a propietarios individuales.

Desde el siglo VI al IV antes de nuestra era, la explotación rural griega se realizaba en forma personal y directa, la explotación con ayuda de mano de obra de siervos o libres, y la explotación por el trabajo de siervos adscritos a la tierra, son las tres formas de explotar las tierras y en virtud de las cuales el propietario se pone en contacto directo con el terreno que posee.

La mayor parte de las fincas del dominio público o sagrado del Estado eran arrendadas a particulares; pero también eran numerosos los contratos de arriendo y aparcería celebrados entre particulares. La propiedad territorial griega, durante esta época que se describe, era de forma individual.

¹ Enciclopedia Juridica Omeba, Driskill, Argentina, 1980, Tomo XXIII, p.460

Según Platón, las leyes permitían a los ciudadanos disponer libremente de los bienes, y Aristóteles afirma que las fincas eran divididas y distribuidas entre los hijos de un mismo padre, cualquiera que fuera el número de ellos. A su vez Sólon, otorgó a los atenienses sin hijos la facultad de testar; pero limitó por ley la venta de tierras, intentando por ese medio impedir la constitución de extensas propiedades. En numerosas leyes de antiguas ciudades griegas se halla testimonio de prohibiciones sobre posesión desmesurada de la tierra durante muchos años las leyes griegas, asimismo prohibieron la venta de la heredad familiar. Estas limitaciones de derecho de propiedad individual, tuvieron repercusiones importantes en el orden económico. Por ellas se detuvo y se aminoró la circulación de la propiedad agraria, los negocios sobre tierras y se desalentó la especulación. Durante muchos años, la propiedad media y pequeña pudo defenderse mejor contra la grande. Las familias campesinas permanecieron unidas al suelo porque los lotes primitivos no podían ser vendidos ni legados en perjuicio de la familia.²

De la época helenística, se puede deducir, el carácter esencial de la propiedad en Grecia, fue privada e individual, y las restricciones de que fue objeto en algunos territorios y ciudades, en ciertas épocas, no modificaron en modo alguno su característica esencial.

Solamente pueden citarse contadas excepciones a ese principio general: A) los lotes atribuidos en Esparta a los iguales y que los iliotas cultivaban por cuenta de los ciudadanos, se consideraban en teoría propiedad del Estado (los iguales eran personas que disfrutaban de derechos limitados y los iliotas se hallaban desposeídos de los derechos de ciudadanos)³; B) las tierras distribuidas a los clerucos atenienses, cuando Atenas, en el siglo V, inaugura el sistema de cleruquías (los clerucos eran colonos griegos que continuaban siendo ciudadanos de su país de origen y las cleruquías eran colonias de clerucos).⁴ En este caso los lotes que se otorgaban a los clerucos, pertenecían al Estado, el cual se reservaba la nuda propiedad no con el propósito de compartir la renta, sino para impedir que las colonias se sustrajeran a la obligación de residir en ellas vendiéndolas o arrendándolas. Estas dos excepciones, no modifican en modo alguno, los principios generales del derecho de propiedad privada en Grecia. Éstas sólo se justifican por razones de índole política militar.

En Grecia, la propiedad territorial sin cambiar de esencia, sufrió durante el periodo helenístico una evolución desastrosa. Había acabado la parcelación y rápidamente se transformaba en sentido contrario; muchos emigrantes vendían sus bienes; las familias se extinguían, la escasez de hombres tenía

² *Ibidem*, p.461.

³ *El Pequeño Larousse Ilustrado*. Larousse, México, 1997, p.541

⁴ *Ibidem*, p.252.

como consecuencia fatal, la concentración de territorios pulverizados, la reconstitución de la propiedad extensa, al par que la concurrencia de los países extranjeros, iba a producir desastrosos efectos en el régimen agrario, y especialmente en cuanto atañía a lo que quedaba de propiedad de escasa cuantía.

1.1.2. EN ROMA

Los romanos no proporcionaron una definición del derecho de propiedad; ni siquiera utilizaron una terminología unívoca para designar este concepto, encontramos el término de *dominium*, de *mancipium* y de *proprietas*. Pero los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en la breve fórmula: *ius utendi* (derecho de utilizar), *ius fruendi* (derecho de aprovechar los frutos), *ius abutendi* (facultad de disponer), a estos tres elementos se puede añadir un cuarto, el *ius vindicandi* (derecho de reclamar el objeto a terceros poseedores o detentadores), es una consecuencia directa de la circunstancia de que la propiedad es un derecho real por excelencia.⁵ El primitivo territorio de Roma o *ager romanus*, se dividió en tres partes: una consagrada al culto divino (*ager vectigalis*), otra distribuida entre los particulares (*ager privatus*), y la otra reservada para la ciudad (*ager publicus*).

Roma no confiscaba todas las tierras a los vencidos, y dejaba bajo ciertas condiciones jurídicas y fiscales la mayor parte de las tierras a sus antiguos dueños; del resto hacía distintos lotes; parte de éstos eran vendidos en plena propiedad y pasaban a ser *ager privati*, de los cuales no conservaba ningún derecho el Estado romano; otra porción era entregada sólo en *possessio*, mediante contrato, en virtud de subasta, y por una renta anual y otra parte era concedida al primer ocupante, quien debía como los del grupo anterior, dar una renta anual al Estado. Las tierras de estas dos últimas clases no se transformaban en *ager privati*, y continuaban siendo *ager publicus*. Sin embargo, las tierras de los tres grupos eran acaparadas por los patricios o los plebeyos enriquecidos, pues los demás ciudadanos arruinados por los gastos de las guerras, no podían comprar los terrenos puestos a la venta, ni adquirir los sujetos a renta, y los que podían ser libremente ocupados caían en manos de los ricos, pues sólo éstos disponían de los instrumentos necesarios para cultivarlos.

En la mitad del siglo IV antes de nuestra era, había una gran cantidad de pobres que sufría cruelmente por la avaricia de los ricos y la aplicación de la usura, y además los patricios y los plebeyos enriquecidos se habían apoderado de territorios del dominio público, los cuales excedían la superficie de 500 yugadas (la yugada era una medida agraria, que equivale a 32 hectáreas

⁵ Margadant S., Guillermo Floris. "El Derecho Privado Romano, como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea", 12a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 245.

aproximadamente).⁶ En tal sentido, mientras desaparecía la propiedad media o pequeña, la gran propiedad invadía al *ager romanus*. Las asignaciones individuales de tierras en las colonias romanas fueron deficientes para superar esta situación.

En el periodo de 264 antes de nuestra era al 14 de nuestra era, las causas que modificaron el carácter de la agricultura romana en la época anteriormente descrita, ejercieron su influjo nefasto durante la guerra de conquista, en virtud de la cual consiguió Roma el dominio sobre el litoral del Mediterráneo. La población media rural conquistada soportó el peso de las campañas de la conquista, mismos que llegaron a verse en situación más precaria. El servicio militar continuado, ocasionó el abandono y la ruina de la media y pequeña propiedad rústica, otro de los motivos que aceleró la transformación de la estructura agraria, se debió al empleo de los esclavos en la agricultura, lo que fue incrementándose a medida que las conquistas se hicieron más frecuentes, los esclavos suministraron la mano de obra y los grandes propietarios pudieron de ese modo extender sus dominios y paralelamente acrecentar el número de esclavos como mano de obra en los latifundios. Con este sistema de explotación rural comienza la decadencia del cultivo de los cereales y cobra nuevo auge el cultivo de la vid, del olivo y la ganadería, en forma de pastoreo natural.

Todos estos cambios acabaron por transformar definitivamente la estructura agraria y la base misma de su organización económica; arruinados los campesinos, abandonados y despoblados los campos, desde esa época en adelante se explotaban con carácter extensivo por mano de obra esclava que los explotó sin cuidado, arruinando los suelos y promoviendo la erosión en todas partes, la gente rural se trasladó a las grandes ciudades. Comenzó el proceso de la aglomeración tumultuosa y el advenimiento de un periodo económico con fuerte predominio de la industria y muy especialmente del comercio

El imperio romano desde el año 14 al 476 agrupó en un sólo Estado a todos los territorios que Roma había conquistado, tuvo por consecuencia dar a la propiedad agrícola no precisamente una constitución uniforme, sino los caracteres y modos de ser de una diversidad.

Por todo lo anterior llama la atención, la situación de "paz" y prosperidad que disfrutó el mundo romano durante varios siglos, esto permitió a los pueblos dominados por el imperio gozar de un considerable progreso agrícola y pastoril, que no habían alcanzado por sí solos y que algunos no consiguieron alcanzar hasta muchos siglos después. Respecto a la técnica en materia de agricultura y de trabajo agrícola en general, permaneció más o menos, estacionaria, salvo

⁶ Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega, Luis G. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", México. 1982. p. 924.

en muy pocos casos, en que se demostró un cierto adelanto en la fabricación de los instrumentos de trabajo agrícola.⁷

1.1.3. EN LA ÉPOCA FEUDALISTA.

Del año 500 al 1000 no se registra ninguna evolución jurídica ni social en el régimen de la propiedad del suelo, el mayor influjo siempre fue en lo económico y en lo clasista; pero, tras la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476, por la mezcla que ello va a significar de pueblos e instituciones romanas y germanas, a más de la propagación del cristianismo por todos los pueblos de Europa, la propiedad irá evolucionando con la lentitud propia de los tiempos, hasta alcanzar fisonomía muy distinta, que se tipifica con el feudalismo.⁸

La sociedad feudal se caracteriza por estar basada en la propiedad territorial que en lo general, es una propiedad inmóvil, sujeta a relaciones de servidumbre y vasallaje y está lejos de ser condición para el intercambio.

La propiedad feudal cumple una función eminentemente política: reproducir las relaciones sociales feudales. La posesión directa y efectiva de la tierra de parte del siervo y la propiedad del señor feudal son los extremos de una misma relación de propiedad que reproduce a ambos en sus diferentes posiciones sociales. La propiedad se revela aquí en toda su dimensión de relación social y en su carácter político. Sin tierra los señores no son tales y ninguna superficie territorial puede concebirse sin señor. Propiedad y poder político no pueden separarse. La tierra es base y centro de dominación política y ésta es resultado y causa de la propiedad de aquélla.⁹

La enciclopedia Jurídica Omeba, nos señala que en la época feudalista existieron diversos tipos de propiedad, a fin de tener un concepto claro de la propiedad de este importante periodo de la historia, realizaremos a continuación su estudio.

La propiedad feudal tenía las siguientes características:

- a) Procedía de una concesión.
- b) Su objeto era un bien inmueble.
- c) De la concesión deriva un derecho de propiedad.

⁷ Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado. "La propiedad", Juricentro, San José Costa Rica. 1983. pp. 109-110.

⁸ Cabanellas, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 21a. ed., Heliasta, Argentina, 1989, t. VI, p. 462

⁹ Ibarra Mendivil, Jorge Luis. "Propiedad Agraria y Sistema Político en México", Porrúa, México, 1989, pp. 47-48.

d) Se prestaba a una división de tipo funcional, en razón de los fines que guiaban a cada una de las partes (señor y agricultor, o sea la defensa militar y el cultivo de la tierra), aspecto público y privado de la propiedad feudal.¹⁰

El conjunto de territorio sometido a la jurisdicción de una corte, se dividía en tres partes: el dominio propiamente dicho, las heredades y las dependencias. El dominio señorial comprendía la tierra del señor directamente administrada desde la mansión feudal y las granjas del señor en los pueblos agrarios libres o sea las dependencias.

La propiedad villana. En muchos casos los señores feudales concedieron en forma indirecta la libertad a sus siervos transformándolos en censatarios, toda vez que al concederles la tierra para ellos y sus herederos, se supone que el reconocimiento de la existencia de éstos implicaba la renuncia del derecho que tenían de suceder a los siervos. De esta forma la propiedad servil se transformaba en villana.¹¹

La propiedad servil. Se originó en la servidumbre real y consistió en la adscripción del hombre a la tierra. Esta propiedad apenas si merece tal nombre, ya que los derechos del titular casi eran menores, ya que se partía del supuesto de que todo lo que poseía el siervo era de su señor.

La propiedad denominada alodial, era el dominio libre independiente y exento de toda carga o tributo. Este tipo de propiedad se adquiría por medio de donaciones que hacían los reyes con tales exenciones, y las que se adquirían por los conquistadores en algunos países; finalmente las propiedades que siendo en su origen villanas por concesiones de los reyes, consignadas en los fueros y cartas pueblas, se convertían en libres, inmunes, "alodiales".

La propiedad comunal. "Se conocía como tal, a aquella inherente a organizaciones de carácter social o colectivo propias de la época feudalista y algunas derivadas de la época anterior"¹²

1.1.4. EN LA ÉPOCA MODERNA.

La decadencia del feudalismo se inicia en el siglo XII, hasta la solemne abolición que dispone drástica la Asamblea Francesa en 1789. La influencia de la iglesia y de las cruzadas, ejerce un papel preponderante en esta decadencia, ya que la primera afirma el principio de igualdad humana y la otra el respeto a la suprema jerarquía papal.

¹⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit. t. XXIII, p. 471.

¹¹ *Ibidem*, p. 472

¹² *Idem*.

La Revolución Francesa, constituye un acontecimiento histórico de importancia notable en el estudio de la propiedad, por cuanto los derechos emanados de este hecho revolucionario dieron origen a un cambio en el régimen de la propiedad. Así por ejemplo: se condenan todas las trabas, para afirmar la soberanía del derecho de propiedad; se pretende proscribir el dominio directo, que había sido llevado a sus últimas consecuencias en los feudos típicos, para reconocer la vigencia exclusiva o preeminente del dominio útil, la propiedad del que cultiva las tierras o del que se ocupa directamente de que las trabajen otros para él; pero ya sin nexos ni sujeción personal, sino con el carácter de contratantes o trabajadores libres, como arrendatarios y aparceros o como jornaleros u obreros fijos, se crea el registro de la propiedad inmueble, o sea la afirmación del principio de publicidad y el de especialidad en materia de dominio.

En la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 2 de octubre de 1789 por la Convención Francesa, tras una afirmación igualitaria de halago popular: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos"; los principios más importantes con relación a la propiedad son los que a continuación se señalan: en el artículo 2º se proclama la propiedad, junto con la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión, como derecho natural e imprescriptible del hombre. En el artículo 17, el postrero de la Declaración, se establece un estatuto en miniatura del dominio: "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella si no es cuando la necesidad pública, legalmente justificada, lo exija evidentemente a condición de una justa y previa indemnización".¹³

A su vez, el Código Civil Francés de 1804, también llamado Código de Napoleón, en su artículo 544, dispone que la propiedad es: "El derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de las mismas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos".¹⁴

Los principios establecidos en el Código Civil Francés pronto se difundieron a través de las legislaciones de múltiples países, verbigracia: México, España, Italia, Alemania, Argentina, Suiza, Holanda, Rusia, Guatemala, entre muchos más.

1.1.5. EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

La doctrina individualista de la propiedad, propia del capitalismo y la economía industrial desarrollada con inigualable empuje en Europa primero, en los Estados Unidos después, reafirmó de modo notable el régimen del derecho de propiedad establecido por la Revolución Francesa, al extremo que en

¹³ Cabanellas, Guillermo, op. cit., p.465.

¹⁴ Ibarra Mendivil, Jorge, op. Cit., p. 57.

muchos países las normas adoptadas en el siglo XIX, en virtud de lo establecido en la Legislación Francesa, aún no han sufrido cambio alguno, a pesar de los cambios profundos producidos en el mundo en el transcurso del tiempo comprendido entre las dos guerras mundiales.

Justamente a partir de la primera guerra mundial (1914-1918), se produce en Rusia el advenimiento del régimen comunista y asimismo comienza la propagación y la aplicación de los principios contenidos en el Manifiesto Comunista acerca del régimen de la propiedad de la tierra, lo cual contribuye a difundir ideas totalmente distintas a las aplicadas en el mundo hasta la fecha. Este acontecimiento fue incrementando su importancia a medida que la Revolución Soviética fue ganando posiciones cada vez más exitosas en Rusia, hasta lograr su consolidación en el poder, y obtener luego la sanción de la Constitución Colectivista de 1918, en virtud de la cual la propiedad privada de la tierra sufre un cambio notable que casi desaparece en el territorio ruso.

En cuanto al régimen de la propiedad de la tierra en la Unión Soviética, la nacionalización de la tierra es la base, el cual se caracteriza por los siguientes rasgos fundamentales:

a) La tierra es propiedad absoluta del Estado. Los individuos que disfrutan del derecho, independientemente de que sean ciudadanos de la Unión Soviética, empresas u organismos estatales, sociales, cooperativas, no pueden ser propietarios de la tierra sino utilizadores de ésta;

b) La tierra en la U.R.S.S., no es mercancía y por lo tanto está sustraída de la circulación. Todos los negocios relacionados con la compraventa de la tierra son declarados nulos.

c) La posesión de la tierra, está permitida únicamente sobre la base del derecho a su utilización.

d) Todos los ciudadanos de la U.R.S.S. disfrutan del derecho de la utilización de la tierra como de los bienes públicos, independientemente de su sexo, nacionalidad, religión, etcétera, es decir que tal derecho les corresponde a todos los que labran la tierra con su trabajo personal.

e) La tierra se concede para la utilización gratuita y se concede a quienes la trabajan por plazo determinado, excepto otorgamientos a perpetuidad.

f) Utilizando el terreno de acuerdo con su destino y con arreglo al plan estatal para el desarrollo de la economía nacional, todos los trabajadores de la tierra en la U.R.S.S., tienen el derecho absoluto a la propiedad personal sobre la

producción agraria cultivada por ellos en el terreno concedido; sobre los demás productos relacionados con la tierra.¹⁵

Por todo lo anterior, se colige, que actualmente el régimen colectivista, se observa sólo en los pocos países socialistas que conservan la doctrina marxista. En cambio, la tendencia general en todos los países "democráticos" es la de mantener el régimen de la propiedad privada individual; pero haciendo resaltar su carácter social y sus fines sociales, que imponen al propietario ciertas restricciones y limitaciones en beneficio de la comunidad y como medio de garantizar la mejor conservación de los recursos naturales.

En América Latina, la tendencia a limitar y restringir los derechos de los propietarios de la tierra y asegurar y garantizar a la comunidad el uso y disfrute de los productos agrícolas de la manera más equitativa, es de época anterior a los movimientos revolucionarios europeos.

1.2. EN MÉXICO.

Durante la época Precolonial, dos son los pueblos aborígenes que destacan tanto por su cultura como por su poderío militar: primeramente fue el pueblo Maya, se estableció en las tierras de Yucatán y Centro América, el cual gozó de una destacada cultura, pero no así en la agricultura. Abordaremos el estudio de la tenencia de la tierra de los Mayas, en virtud de ser esta cultura anterior a la de los Aztecas, asimismo algunos autores señalan que la cultura maya influyó en cierta manera, en la azteca.

El otro pueblo fue el Azteca, por sus extensos límites de su imperio y por la imposición e influencia de sus instituciones en todos los pueblos sojuzgados y colindantes, dominaba casi la totalidad de Mesoamérica, por lo cual predominaba su sistema de propiedad.

Por otra parte, con la conquista española las formas de organización indígena fueron sustituidas por las de España, así también, el régimen de propiedad de la tierra, en los nuevos dominios españoles adquirió varias modalidades, mismas que operaron durante tres siglos de dominación colonial en nuestro país, por lo antes escrito, consideramos realizar su estudio.

1.2.1. EN LA ÉPOCA PRECOLONIAL.

Los Mayas habitaban en lo que actualmente se conoce como Guatemala, Nicaragua, Honduras y el sureste de México, donde crearon una civilización que alcanzó su florecimiento en los primeros siglos de nuestra era. La civilización maya fue anterior a la azteca cuya antigüedad se remonta a dos o tres siglos antes del descubrimiento de América, esta civilización fue heredera

¹⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., t. XXIII, p. 474.

de aquélla, pues cuando las tribus guerreras aztecas invadieron y conquistaron México asimilaron rasgos esenciales de la cultura maya; como la romana la tomaron de los griegos.

Por lo que respecta a la propiedad agraria entre los mayas Lucio Mendieta y Nuñez sostiene que tanto la nuda propiedad como el aprovechamiento de la tierra eran comunales. Además, cita a Diego de Landa, quien en su relación de las cosas de Yucatán (Madrid, 1864) señalaba que al no haber propiedad exclusiva de los terrenos, éstos se conservaban en el dominio público y que su uso le correspondía al primer ocupante. Sin embargo, el mismo autor indica que había vestigios de figuras jurídicas que no se entendían sin la existencia de ciertas formas de aprobación individual cual hace suponer la coexistencia de ambos sistemas.¹⁶

Por nuestra parte consideramos, que la tierra era la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva en los terrenos, es decir, adoptaron la propiedad comunal. Así también eran comunales las salinas que estaban en la costa del mar.

La propiedad comunal, entre los mayas se debía a condiciones agrícolas especiales en la península, que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos, por ejemplo, no se permitía cultivar más de dos años en una misma faja de tierra, sin dejarla descansar, esto en virtud de que recobraría por sí sus elementos de fertilidad.

No obstante, la propiedad comunal de las tierras, no debió haber sido tan general, ya que la sociedad se dividía en nobleza, sacerdocio, tributarios y esclavos.¹⁷

Los aztecas fueron agricultores y sobresalieron en ello, pese a la carencia de animales de tiro y carga, así como de eficaces elementos de labranza.

Fueron hábiles en obras de regadío y jardines flotantes en el valle de Anáhuatl, en estos jardines se cultivaban toda clase de legumbres y flores, dentro de sus cultivos tenemos el frijol, tomate, cacao, maguey y gran variedad de frutas, siendo el mayor cultivo el maíz.

La tierra era el medio de producción fundamental en el antiguo México, podemos decir que se trata de una civilización agrícola donde, la propiedad y el uso de la tierra, mantenían una fuerte vinculación con la estratificación social, es decir, a cada estamento le correspondía el uso y tenencia de determinado terreno adjudicado tradicionalmente por los soberanos.

¹⁶ Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Derecho Precolonial", 4ª. ed., Porrúa, México, 1956, p. 121

¹⁷ *Ibíd.*, p. 124.

En este contexto, el rey era el propietario de las tierras, podía disponer de ellas libremente, por lo cual los diferentes tipos de propiedad emanaban de su voluntad.

Formas de Propiedad Individual.

Tlatocalalli. Se le denominaba con este nombre a las tierras propiedad del rey, mismo que tenía el dominio absoluto sobre la tierra, podía transmitirla siempre que el beneficiario fuere noble o pipiltzin.

Pillalli. Eran tierras propiedad de los pipiltzin (nobles), dichas tierras podían ser heredadas a sus descendientes o bien podían ser vendidas a otros pueblos.¹⁸

Formas de Propiedad Pública o Propiedad de Instituciones.

Teotlalpan. Se conocían con este nombre a las tierras cuyos productos estaban destinados al mantenimiento de los templos y culto religioso.¹⁹

Michilmalli. Los frutos que producían estas tierras eran utilizadas para el sostenimiento del ejército y gastos de guerra.

Tecpantlalli. Tierras destinadas al pago de los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios.

Las tierras de propiedad individual y las tierras de propiedad pública, eran labradas en beneficio de los señores por los macehuales o peones de campo, o bien renteros que no tenían ningún derecho sobre dichas tierras, en relación con las tierras conquistadas los propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros llamados mayeques.

Formas de Propiedad Comunal.

Altepetlalli. Estas tierras pertenecían al altepetl o pueblo. Eran tierras sobrantes de los calpulli, situadas en las afueras de los poblados, se cultivaban colectivamente por comuneros, los frutos que producían se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos, por ejemplo: gastos de escuela o enseñanza militar.

Calpullalli. La parcela de tierra que se asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, recibía el nombre de calpulli, se le otorgaba con el requisito de que fuera habitante de determinado barrio o agrupación de casas.

¹⁸ Rivera Rodríguez, Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", McGraw-Hill, México, 1994, p.18

¹⁹ Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", 8a. ed., Porrúa, México, 1996, p.72.

Algunas de sus características más notables son: La propiedad de las tierras del calpulli era comunal; el usufructo del calpulli era privado; la explotación tenía que ser hecha directamente por las familias; las parcelas no podían ser vendidas ni gravadas; se podía transmitir a sus herederos; el poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro; así también, si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras y eran devueltas al fondo común del calpulli²⁰

El calpulli aparte de ser la forma fundamental de organización territorial durante la época precolonial, fue una unidad que cumplía con una multitud de funciones dentro de la sociedad.

En lo económico, no sólo reglamentaba el uso y tenencia de la tierra, sino también era la unidad responsable del pago del tributo y servicios personales de manera colectiva. En lo que respecta a la división del trabajo, existía dentro del calpulli la tendencia a que los distintos grupos de artesanos tuvieran sus barrios particulares.

Asimismo, los escuadrones del ejército se formaban de guerreros de un mismo barrio, en el que cada brigada portaba sus propias banderas. Dentro de la organización judicial, los jefes de los calpulli representaban a sus miembros ante los tribunales.

Finalmente, podemos decir que la organización de la propiedad comunal en la época precolonial, es un claro antecedente de la actual organización ejidal.

1.2.2. EN LA COLONIA.

La conquista de México-Tenochtitlan en 1521 por parte de las tropas de Hernán Cortés motivó la destrucción de la estructura social, política y económica de los indígenas. Entre otras cosas, el régimen que imperó durante la precolonia sobre la propiedad y uso de la tierra se transformó para dar paso a nuevas formas de organización territorial impuestas por los españoles.

Desde finales del siglo XV los monarcas españoles se adjudicaron los territorios indígenas, basándose en la donación pontificia, la cual determinó el "derecho" de la corona sobre cualquier territorio descubierto y conquistado, así como sobre sus recursos naturales.

Isaías Rivera Rodríguez clasifica los diversos tipos de propiedades en la época colonial en las siguientes categorías: propiedad individual, de tipo mixto,

²⁰ *Ibidem*, pp.70-71

de tipo colectivo y otras clasificaciones. Citaremos también algunos otros autores en esta clasificación, así:

Propiedad Individual.

Mercedes reales. La merced real es aquel título que otorgaba el soberano, mediante el cual se conceden tierras a conquistadores y colonizadores (misioneros, eclesiásticos), mismos que debían de acreditar los requisitos de residencia y cultivo, la extensión territorial que obtenían no era específica.²¹

Caballerías. Se conocía con este nombre a la medida de tierra, que se utilizó para otorgar tierras a los soldados de a caballo, su superficie era de cuarenta y dos hectáreas.

Peonías. Es la medida de tierra, que sirvió como base para otorgar tierras a los infantes o soldados a pie, su extensión era de ocho hectáreas.

Suertes. Son tierras propiedad de cada colono, en virtud de que a cada solar correspondía una suerte (terreno de labor), tenía una superficie de diez hectáreas.²²

Propiedad Colectiva.

Fundo legal. Es el lugar donde se asentaba la población; zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plazas, mercado, templo, rastro, cementerio, escuela, cabildo y demás edificios públicos, con una extensión de seiscientas varas a los cuatro puntos cardinales a partir de la iglesia ubicada en el centro.

Ejido y dehesa. El ejido es el campo o tierra que está a la salida de los pueblos, y no se planta ni se labra; la dehesa se localizaba igualmente y tenía la especificación de servir para pastar ganado. Ambas eran común a todos los vecinos, es decir, eran aprovechadas colectivamente y no podían ser enajenadas.

Los Propios. Terrenos cuyo aprovechamiento se dedicaba a cubrir los gastos públicos de la comunidad, estos terrenos pertenecían al patrimonio de los Ayuntamientos, asimismo no podían ser transmitidos, sólo se otorgaba a los particulares en arrendamiento.

²¹ Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", 14a. ed., Porrúa, México, 1977 p.42.

²² Lemus García, Raúl, op. cit., P.88

Tierras de común repartimiento. Eran aquellas tierras que se repartían en lotes a familias de los indígenas, para que las cultivaran y se mantuvieran con sus productos, tenían una semejanza con los calpullis de la época precolonial.

Montes, pastos y aguas. Se sujetaron a un régimen especial que los declaró de explotación comunal, esto es en virtud de que estas superficies resultaban indispensables para el desarrollo agropecuario.

Propiedad del clero. En un principio se le otorgó al clero cierta superficie de tierra, ésta debía destinarse únicamente para la construcción de los templos monasterios, con el tiempo este objetivo no se respetó, ya que las instituciones religiosas llegaron a adquirir grandes extensiones territoriales, esto se dio aún en contra de la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, toda vez que el clero era un ente de poder. Por otra parte, la concentración de bienes raíces en manos del clero no sólo afectaba a la economía de la Nueva España, provocando el malestar social, sino que afectaba el erario público puesto que la iglesia gozaba de varias exenciones.

Propiedad de Tipo Mixto.

Composición. Muchos españoles sin título de ninguna clase se posesionaron de grandes extensiones de tierra edificando casas y haciendo uso de ellas como si se tratara de casas propias, y otros extendían sus propiedades más allá de los límites que les habían otorgado y se llegó a la conclusión de los que no tuvieran justo título en que apoyar la posesión excedente que indicaba el título, se llevaba a cabo la composición sobre dicho excedente.

Capitulaciones. La capitulación era un contrato suscrito entre el otorgante (rey o autoridad competente) y el beneficiario (español), con el fin de colonizar ciertos territorios o fundar una población, a cambio de recibir en propiedad determinada cantidad de tierra.²³

Régimen de Explotación Agrícola.

Por lo que respecta, al trabajo agrícola durante la época colonial, tres son las fuentes que proveían de fuerzas de trabajo a la agricultura: peonismo, la encomienda y la esclavitud, esta última se caracterizó por la inhumana explotación.

Peonismo. El peón libre, que teóricamente contrataba su fuerza de trabajo por un mísero salario, era vejado y explotado de por vida y con el

²³ Florescano, Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México 1500-1821, 6a. ed., Era México, 1983, p.26

tiempo se fueron ideando procedimientos de sometimiento y represión que lo acercaban a la esclavitud.

La encomienda. Fue una institución colonial, en virtud de la cual, los conquistadores, colonizadores y en general todo español, adquirían la posesión de un territorio para su beneficio y explotación, así como un cierto número de indígenas, utilizados en el desempeño de varias tareas, a cambio de instruirlos y adoctrinarlos en la religión cristiana.

La esclavitud. Es una institución basada en dos razones: guerra justa y rebelión religiosa. El esclavo se encontraba despojado de toda personalidad jurídica y estaba asimilado a las cosas; era como los animales de trabajo, un instrumento de adquisición para el dueño. Cabe hacer mención, que las leyes Indianas prohibían el sometimiento de los aborígenes, sin embargo, ello no ocurrió con respecto a los negros traídos de África.²⁴

²⁴ Lemus García, Raúl, *op. cit.* pp. 95-98.

CAPÍTULO SEGUNDO.

La propiedad agraria en el México independiente.

2.1. Principales leyes y decretos referentes a la propiedad agraria hasta 1856.

2.2. Constitución Política del 5 de febrero de 1857.

2.3. Legislación agraria en el periodo del porfirato.

2.4. Los planes, programas, de la Revolución Mexicana.

CAPÍTULO SEGUNDO LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Antes de iniciar, el presente capítulo consideramos que es necesario realizar algunas observaciones respecto a los factores que dieron origen a la Independencia de México.

Como primer factor, fue la división de la población en México, puesto que, durante los últimos años de la Colonia y primeros del siglo XIX, se concentraba en dos tipos: hispana y criolla, que era dueña de propiedades rurales de gran extensión, como las haciendas y latifundios; y la de los indígenas que eran propietarios de los terrenos de sus pueblos.

Segundo factor. El atraso económico en que se encontraba la Nueva España al finalizar el siglo XVIII fue, en gran parte, producto de la mala distribución de tierras, aunado, al número y extensión de los establecimientos eclesiásticos, las posesiones de las órdenes regulares que se fueron incrementando por la vía de legados testamentarios y donaciones, lo cual ocasionó el anquilosamiento (inmovilizarse, detener el progreso) e inutilidad de grandes extensiones territoriales.

Lo anterior, aunado a las diferencias sociales, fueron los factores determinantes en la explosión de múltiples inconformidades existentes en la Nueva España, que desembocarían irremediabilmente en la guerra de la Independencia.

2.1. PRINCIPALES LEYES Y DECRETOS, REFERENTES A LA PROPIEDAD AGRARIA HASTA 1856.

Decreto del 14 de Octubre de 1823. El Supremo Poder Ejecutivo dictó el señalado decreto, su objetivo fue la formación de la provincia en las jurisdicciones Acayucan y Tehuantepec, llamada provincia del Istmo, cuya capital sería en Tehuantepec, para lo cual se apoya en los terrenos baldíos de la zona, estos terrenos se dividirían en tres porciones: Primero, se les repartirían a los militares semipensionados, pensionistas y cesantes, y a nacionales y extranjeros de buena conducta, de preferencia casados; Segunda porción era partida a los capitalistas y extranjeros; y la tercera, se repartiría entre los habitantes que carecieran de propiedades. Por otra parte, el responsable para llevar a cabo la asignación de predios era un director y distribuidor de tierras, mismo que era nombrado por el gobierno federal. La extensión de terreno que se concedía a un soldado, era un cuadrado de doscientas cincuenta varas de lado, mismo que aumentaba, en función del número de miembros de su

familia, la anterior medida era el parámetro para la distribución de las tierras entre los demás colonos.²⁵

Ley General de Colonización del 18 de Agosto de 1824. El Supremo Poder Ejecutivo dictó la presente ley, por medio de la cual concedió facultades a los Congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización.

Los aspectos esenciales de la ley en comento son los siguientes: Eran objeto de esta ley, aquellos terrenos de la Nación que no siendo propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblos, podían ser colonizados. Un importante aspecto es la supuesta prioridad a los mexicanos para la distribución de tierras, teniendo preferencia los vecinos de los terrenos a repartir.

Asimismo, prohíbe la concentración de la propiedad en una sola persona, en predios de regadío superior a una legua cuadrada de cinco mil varas, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero; así también, las tierras no pasarán a manos muertas.

Otro importante aspecto, era indispensable que los propietarios estuvieran en el territorio nacional.²⁶

Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución. Para efectos de este trabajo, el artículo de mayor interés para nosotros lo es el 112, en su fracción tercera, señala limitaciones a la facultad del Presidente de expropiar inmuebles de propiedad particular o de corporaciones, incluyendo naturalmente a las del clero, las que sólo podían ser expropiadas mediante autorización del Senado previa indemnización. "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y sin en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno." De lo anterior deducimos que, la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas, era respetada.²⁷

²⁵ Dublán, Manuel y Lozano José M. "Legislación o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, del Año 1687 a 1910, Edición Oficial, México, 1976, t. 1, pp. 683-684.

²⁶ *Ibidem*, pp. 712-713

²⁷ *Ibidem*, p. 713 y Chávez Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México ", 14a. ed., Porrúa, México, pp.206-207.

Otro punto importante de la Constitución de 1824, es el vínculo constitucional del clero con el Estado, lo cual daba como resultado la concentración de la tierra en manos de congregaciones.

Ley de Colonización del 6 de abril de 1830. Esta ley, autorizaba al gobierno para nombrar a uno o más comisionados para que visitaran las colonias de los Estados fronterizos, con el objeto de comprar terrenos a las legislaturas a favor de la Federación, y así establecer colonias de mexicanos y extranjeros. Por otra parte, la ley señala que se establecería un fondo de colonización por 500 pesos, para sufragar los gastos de transporte y manutención de familias mexicanas, por el lapso de un año, además un financiamiento de útiles de labranza y premios a los agricultores sobresalientes.²⁸ De lo anterior se deduce, que la ley tenía dos finalidades: Primero, seguridad y defensa del territorio nacional de una posible invasión. Segundo, fomentar la industrialización.

Decreto del 27 de noviembre de 1846, que crea la Dirección General de Colonización. El presidente interino de la República el general José Mariano de Salas, dictó el presente decreto, asimismo, el 4 de diciembre de 1846 expidió el reglamento para esta Dirección.

La Dirección de Colonización, dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, los objetivos de la Dirección, eran los siguientes: levantamiento de planos de terrenos de la República que pudieran colonizarse, recabar datos de la clase de terrenos y de su productividad. Se consideraban terrenos baldíos aquellos que no estaban en propiedad de particulares, sociedades o corporaciones, éstos se vendían a los colonos mexicanos o extranjeros, con múltiples facilidades de pago.

Se fijaba una restricción para colonizar a una distancia de veinte leguas de las fronteras y a diez de los litorales, excepto permiso del gobierno, igualmente se aceptaba el denuncia para los predios poseídos sin título por particulares, premiando al denunciante con una carta parte del valor del inmueble.

Por último, la colonización descansaba en particulares y, en especial en compañías y fundaciones de bancos para la colonización de grandes extensiones de terrenos.²⁹

Plan de Sierra Gorda del 14 de Marzo de 1848. Debe considerarse también el "Plan Político y Eminentemente Social proclamado en Río Verde, S.L.P., por el ejército regenerador de Sierra Gorda", por que es la expresión de

²⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José M., op. cit., t II, pp. 238-240.

²⁹ Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario", Harla, México, 1990, p. 80 y; Dublán Manuel y Lozano, José M. Op. cit., t V, pp. 217-218.

un movimiento revolucionario en el que tomó parte directa la clase campesina y el valor de este Plan radica en los siguientes aspectos:

Las haciendas y ranchos de más de mil quinientos habitantes se transformarán en pueblos, procediendo los legisladores a dictar los lineamientos para la distribución de las tierras y la forma de indemnizar a los propietarios.

Los arrendatarios de las tierras, las sembrarán mediante el pago de una renta moderada, sin estar obligados a otras prestaciones.³⁰

Aunque este Plan no tuvo un reconocimiento legal, presenta un enorme interés para efectos del presente trabajo, ya que, habla de los reclamos de los campesinos por lograr sus medios de trabajo "Tierra", misma que estaba concentrada en unas cuantas manos.

Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Esta ley, fue expedida por Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, y ratificada por decreto el día 28 del mismo mes y año, en el considerando se afirma que: "Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad, base fundamental de la riqueza pública".³¹

Por lo anterior, dispuso que todas las fincas rústicas y urbanas de propiedad o administradas por corporaciones civiles o eclesiásticas, serían adjudicadas a los arrendatarios y a los que las poseyeran según el censo enfiteúutico (Derecho real, generalmente vitalicio, sobre un fundo ajeno, que concede las facultades de enajenar, usar, gozar y gravar el dominio útil del bien a cambio del pago de una pensión anual al dueño, consistente en dinero o en un porcentaje de los frutos obtenidos en la explotación del predio), los terrenos que no se encontraban arrendados se adjudicaban en subasta pública al mejor postor.

Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas, las congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y toda fundación o establecimiento de duración perpetua o indefinida, se exceptúa de la enajenación aquellos bienes destinados directa e indirectamente al servicio de la institución, así como los ejidos.³²

De lo anterior deducimos, que se deseaba infundir un proceso distribuidor de la riqueza entre los trabajadores y campesinos del medio rural; incorporar a

³⁰ Mendieta y Nuñez, Lucio, op. cit., p. 173

³¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Colección de Leyes, Decretos y Circulares, Relacionados con la Desamortización de Bienes, y Materias Conexas desde la Independencia de la República hasta la época actual", México, 1937, p.3.

³² *Ibidem*, pp. 3-8.

la economía de la República a todos aquellos terrenos rústicos y predios urbanos en manos del clero, de presta nombres y seguidores: implantar una política fiscal, mediante gravámenes a estos inmuebles.

2.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

En 1856 se convocó al Congreso de la Unión, para la elaboración de una nueva Constitución Política, ley fundamental que fue expedida el 5 de febrero de 1857. Lo referente al problema de la tierra, en el Congreso se expusieron ideas sobresalientes tal es el caso de: Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José Ma. del Castillo Velasco. Por lo tanto, vamos a realizar el análisis de las partes más importantes de sus pensamientos.

El 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga emitió un voto particular con respecto de la propiedad, la cual definía como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, además decía que la Constitución debía ser la ley de la tierra.

Refiriéndose a la división de la propiedad territorial, señalaba que: Mientras pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que, podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

Este pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que cien Constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia el absurdo sistema económico de la sociedad.

Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan (si se puede llamar ocupación inmaterial y puramente imaginaria) una superficie de tierra mayor de la que tienen nuestros Estados soberanos y aún más dilatadas que la que alcanzan alguna, o algunas naciones Europeas.

En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no tienen a dónde ni cómo emigrar con esperanza de otra fortuna honesta..., o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista que, o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes".³³

³³ Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857", Colegio de México, México, 1956, pp. 387-388.

Sus propuestas, se pueden resumir en los siguientes términos: Propuso la formación de una pequeña propiedad con la obligación de mantener su carácter de su explotación y posesión. Su proyecto impone límites a la superficie y establece una serie de sanciones, incluso la afectación, en el caso de que no se le explote o que supere los límites establecidos.

Por otra parte, plantea la posibilidad de expropiación, siempre sujeta a una justa indemnización para dotar de tierras a los poblados.

El 7 de agosto de 1856, el doctor Isidoro Olvera presenta un proyecto de ley orgánica para ordenar la propiedad territorial de toda la República, sustentado en el principio de que la tierra debe pertenecer a todos los hombres, así también proponía el reparto mayoritario de ella y de la legítima propiedad, en tanto su extensión pudiera ser cultivada personalmente por familia.

En los considerandos vertidos sobre esta ley, "dirige una dura crítica al sistema de la propiedad prevaleciente por las condiciones de acaparamiento de la tierra, que a la vez ha servido de sujeción de las personas; pero aún más grave; que esa propiedad ha permanecido ociosa sin reportar beneficios a la sociedad. Afirma que la propiedad responde a una manifestación de fuerza".³⁴

La parte medular del proyecto de ley antes mencionado es el siguiente:

Los propietarios sólo podían poseer un máximo de diez leguas cuadradas de terreno de labor o veinte de dehesa, bajo la pena de que quienes en la mesa central de la República superaran dicho límite deberían pagar una contribución igual al 2% del valor del exceso. Además, dejó a los Congresos Estatales la fijación de los máximos y mínimos a pagar por los excesos de superficie, a la vez que establece el dominio nacional sobre los terrenos cuya posesión no se funde de títulos primitivos.³⁵

José Ma. del Castillo Velasco. El voto particular de este jurista es emitido el día 16 de junio de 1856. En la asamblea Constituyente señala una dura crítica contra el funcionamiento del sistema de propiedad, pero no contra la propiedad como institución.

La parte importante de sus propuestas en torno a la propiedad es la siguiente:

Todos los pueblos de la República deben tener suficientes terrenos de uso común. En caso necesario la Federación los comprará para satisfacer esta necesidad.

³⁴ Medina Cervantes, José Ramón, op. cit. p.95

³⁵ Zarco, Francisco. Op. cit., pp. 690-697.

Al ciudadano sin trabajo se le proporcionarán terrenos para su cultivo, que a la vez le serán útiles para su subsistencia. Estos predios serán baldíos de la Federación, de cofradías o de particulares que adquiera el Estado. En tanto no tengan capacidad económica el ciudadano favorecido con el terreno, pagará un rédito anual del 3%".³⁶

Por todo lo anterior, podemos concluir que: las ideas de avanzado pensamiento social que se expusieron, revelan una clara comprensión de los grandes problemas que acarrea la mala distribución de la tierra. De la misma forma, planteaban y proponían soluciones concretas a la situación existente.

Ahora bien, respecto a la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, su artículo 27 señala:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".³⁷

De lo anterior, se desprenden algunos principios esenciales:

Se afirma el criterio liberal romanista de usar, gozar y disponer de las cosas con la única limitante de lo prescrito por las leyes. Se establecen los lineamientos para expropiar y la autoridad responsable para llevarla a cabo. Por último ésta es la primera Constitución que prohíbe absolutamente a las corporaciones civiles o eclesiásticas adquirir propiedades inmuebles excepto para los objetivos de la institución, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, la cual fue analizada, en el presente capítulo.

2.3. LEGISLACIÓN AGRARIA EN EL PERIODO DEL PORFIRIATO.

Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de marzo de 1894.

³⁶ *Ibidem*, p. 365

³⁷ *Ibidem*, p. 1348

Esta ley fue expedida por el presidente Porfirio Díaz, el día 26 de marzo de 1894, en la exposición de motivos se dijo que los principios económicos sólo se movilizan y explotan dentro de un régimen de libertad que no debía admitir limitaciones, lo anterior se apega a la doctrina del liberalismo individualista, la cual estaba en pleno auge, en esa época de la dictadura.³⁸

Por lo que respecta a esta ley, el artículo 1º señala: los terrenos propiedad de la Nación, que son objeto de la presente ley se considerarán, para sus efectos, divididas en las siguientes clases: terrenos baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales; en los artículos 2, 3, 4, 5, los define respectivamente.

El artículo 6º estableció que "Todo habitante de la República mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión". Como vemos esta disposición era buena para nacionales y extranjeros, pero había excepción; los naturales extranjeros por ningún título podrán adquirir baldíos en los Estados de la frontera.

El artículo 7º disponía que: "cesa la obligación hasta ese momento impuesta, a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados...". El artículo 8º, permitió que las empresas deslindadoras vendieran sin el límite de dos mil quinientas hectáreas a que se refería el artículo 21 de la Ley de Colonización de 1883.

Los terrenos baldíos, se podían enajenar, previo denuncia correspondiente ante la autoridad responsable (Art. 9). Asimismo, "las demasías, excedencias y terrenos baldíos poseídos por los particulares durante veinte años o más, pero con título traslativo de dominio, emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirían también por denuncia o por composición" (Art. 10).

La Secretaría de Fomento, podía celebrar contratos de arrendamiento, aparcería u otros que transfirieran el dominio, con la finalidad de que estos terrenos fueran explotados, mientras no hubiera quien solicitara su enajenación. Artículo 18.

El artículo 44 decía que operaba la prescripción para los terrenos baldíos hasta cinco mil hectáreas. Había una excepción, el artículo 14 señala, no podrán enajenarse por ningún título, ni estarán sujetos a prescripción, sino que permanecerán siempre del dominio de la Federación; playas del mar, la zona marítima en una extensión de veinte metros contados desde la orilla del agua

³⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José M., op. cit., t. XXIV, pp. 35-36.

en la mayor pleamar, una zona de diez metros de ambas riberas de los ríos navegables y de cinco metros en los flotables.

Para tramitar los asuntos relativos a terrenos baldíos, la Secretaría de Fomento, estableció agencias en todo el territorio nacional. Artículo 22.

Toda propiedad inscrita en el Gran Registro de la Propiedad de la República, era considerada por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión, pues el simple certificado de una inscripción surtía el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pudiera rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita.

Artículo 42.- "Los poseedores de demasías gozarán de una rebaja de 66% en el precio de la tarifa (arancel para el pago de honorarios de los agentes de la Secretaría de Fomento en el ramo de terrenos baldíos). Los de excedencias y baldíos, con título translativo de dominio y posesión de más de veinte años, gozarán de una rebaja de 50% sobre el indicado precio de tarifa, y esa rebaja será sólo de 33% para los poseedores de baldíos con título translativo de dominio y posesión de más de diez años y menos de veinte". De este artículo se infiere que, la ley otorgaba un sinnúmero de ventajas a efecto de adjudicarse los terrenos, esto es en virtud de los precios y descuentos.

Otro de los artículos esenciales de esta ley lo es el 67 que a la letra dice: "Subsiste la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces...", asimismo estipulaba el fraccionamiento de lotes y la adjudicación, entre los vecinos de los pueblos.

El artículo 68, señalaba que los pueblos que estuvieren poseyendo, a título de ejidos, excedentes o demasías, podían ser admitidos a composición acatando los mismos términos de los particulares.³⁹

Por último, cabe mencionar que esta ley crea el Gran Registro de Propiedad de la República. A pesar de que no era obligatoria la inscripción, al hacerlo se perfeccionaba la titularidad y evitaba cualquier cuestionamiento a ésta.

En relación con la Ley de Baldíos de 1894, se dictaron diversos ordenamientos, sólo analizaremos aquellos, que a nuestro juicio, son los más importantes.

Decreto del 28 de noviembre de 1896. Por conducto de este decreto, se autorizó al Ejecutivo Federal para que pudiese transmitir gratuitamente, terrenos

³⁹ Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940", 2a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 160-173.

baldíos y nacionales a los labradores pobres que los estuvieran poseyendo. Así también se hacía extensiva esta política, a las poblaciones que se fundaran.⁴⁰

Decreto del 30 de diciembre de 1902. La legislación de terrenos baldíos vigente, es reformada por el citado decreto. Modifica la clasificación de baldíos, nacionales, demasías y excedencias, quedando sólo en baldíos, a su vez se dividían en: baldíos deslindados, que podían ser enajenados por la Secretaría de Fomento, y Baldíos no Deslindados. Que no se adquirían mediante denuncia o composición ante las autoridades administrativas competentes. Las comisiones oficiales eran las únicas que estaban facultadas para deslindar los terrenos baldíos y por lo tanto las compañías deslindadoras quedaban al margen para estos trabajos.⁴¹

Además de las anteriores ventajas para adquirir predios operaba la prescripción sobre los terrenos baldíos no deslindados a favor de los poseedores.

La inscripción en el Gran Registro de la Propiedad, reforzaba la validez de los títulos expedidos por la Secretaría de Fomento. El Ejecutivo Federal estaba facultado para establecer una reserva de terrenos baldíos para deslindarlos a algún uso público, crear colonias para fines de conveniencia pública, o bien para establecer reservas temporales o permanentes de bosques.⁴²

Decreto del 18 de diciembre de 1909. La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, sus efectos fueron suspendidos por medio de este decreto. Así también, ordenaba que continuara el reparto de ejidos y lotes a los pueblos y jefes de familia, en propiedad privada; pero eran inajenables, inembargables e intransmisibles durante el lapso de diez años.⁴³

Este sistema legal dio por resultado la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, hasta llegarse al latifundio de superficies cuantiosas. Asimismo este hecho, como factor central de una sociedad fundamentalmente rural, mostró a un pueblo desposeído y en su inmensa mayoría compuesto de trabajadores rurales cuya calidad de vida se vio agravada por ínfimos salarios, jornadas exhaustivas, sistemas de leva, de acasillamiento y tienda de raya, analfabetismo, etcétera.

En consecuencia, se alzaron las voces discordantes de los campesinos y, fundamentalmente, las de los comuneros desposeídos; pero como el sistema legal en su estructura constitucional, no tenía acciones, ni procedimientos, ni

⁴⁰ Dublán, Manuel y Lozano, José M., op. cit. t. XXVI, p. 514.

⁴¹ *Ibidem*, t. XXXIV, pp. 973-976.

⁴² Medina Cervantes, José Ramón, op. cit., pp. 108-109.

⁴³ Dublán, Manuel y Lozano, José M. op. cit. t. XLI pp. 391. 393

garantías, ni tribunales para permitir la satisfacción de estas demandas, la voz del pueblo desposeído e inconforme empezó a subir de tono, a difundirse, a tomar presencia y a formar a los líderes que acaudillarían sus protestas; y nuevamente el movimiento armado, provocado por una causa política y agrarista, no pudo detenerse.

2.4 LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Los dirigentes y caudillos de la revolución estructuran sus respuestas a la problemática nacional en los planes y programas correspondientes, de ahí que las corrientes más representativas de la revolución (magonistas, maderistas, zapatistas, carrancistas, entre otros) hayan generado esos planes, en los que le dan enfoque a los problemas (entre ellos el agrario) en función a su doctrina, filosofía e ideología.

El valor de los planes y programas en el renglón agrario es la conformación de la teoría de la propiedad y de la reforma agraria que alimenta al constituyente del 17, paso inmediato para la génesis del artículo 27. Igualmente su vigencia pre-constitucional fue estructurando el marco jurídico procedimental, el operativo para las instituciones y sujetos agrarios, y otros aspectos embrionarios de nuestro derecho agrario. Por lo tanto, consideramos de suma importancia realizar un breve análisis de los mismos.

Programa del Partido Liberal Mexicano.

Los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, fundan el Partido Liberal Mexicano y expiden el 1° de julio de 1906 en San Luis Missouri, EE.UU., un programa que contiene aspectos importantes que proponía:

Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exige que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

Adoptar medidas para que los dueños de las tierras no abusen de los medieros. Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios y a sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que se deje improductiva la recobrará el Estado y se hará cargo de la misma.

Los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser repatriados y gozarán de tierras para su cultivo.

El Estado dará tierra a quien lo solicite, sin más condición que dedicarlos a la producción agrícola y no venderlas, fijando una extensión máxima.

El Estado creará o fomentará un Banco Agrícola capaz de otorgar créditos a los agricultores pobres con poco rédito y redimibles a plazos.⁴⁴

Finalmente, al triunfo del Partido Liberal, los bienes de los funcionarios enriquecidos se confiscarán y las ganancias se utilizarán para restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, sus terrenos, al servicio de la amortización de la deuda nacional.

Plan de San Luis Potosí.

Francisco I. Madero, expide el Plan en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910. Su contenido se enfocaba fundamentalmente al problema político; declarando nulas las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así también planteó "El sufragio efectivo y no reelección", para el sistema político en México.

Respecto a la cuestión agraria, lo plantea en el tercer párrafo del artículo tercero, expresamente establece:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de todo justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión, disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que las restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".⁴⁵

Por lo anterior, podemos concluir: que si bien es cierto que se planteó el problema de la restitución de tierras, también lo es que el artículo primero declaraba vigente todas las leyes anteriores..

⁴⁴ Flores Magón, Ricardo. "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1992, pp. 35-37.

⁴⁵ Aniversario LXXXII del Inicio de la Revolución Mexicana, "El Plan de San Luis octubre 5 de 1910", Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1992, p.20.

Plan de Ayala.

El 28 de noviembre de 1911, la Junta Revolucionaria de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, elaboraron este plan, dedicando gran parte de su contenido al análisis y crítica política del Maderismo; desconoce como jefe de la Revolución y Presidente de la República al señor Francisco I. Madero, esto en virtud de haber violado los principios agrarios que había ofrecido cumplir.

En los artículos 6 al 9, es abordado el aspecto agrario. En el primero de ellos, se trata la restitución de tierras a las comunidades y pueblos despojados de ellas a pesar de poseer títulos legales y vigentes. Cabe destacar que en el mencionado artículo se menciona el establecimiento de "Tribunales Especiales" para el tratamiento de los problemas agrarios.

En lo referente a la expropiación de los grandes latifundios, en el artículo séptimo, establece la expropiación, previa indemnización a sus propietarios, de la tercera parte de las tierras en poder de los monopolios extranjeros. Las tierras expropiadas deberían entregarse a los pueblos para constituir ejidos, colonias, fundos legales y campos de siembra o labor.

El artículo octavo, prescribe la confiscación de tierras de aquellos que se opongan al Plan y luego se destinarían al pago de indemnización de guerra.

Finalmente, el artículo nueve, establece la parte procedimental en materia agraria, para lo cual se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización según convengan.⁴⁶

Plan de Guadalupe.

Venustiano Carranza, siendo gobernador de Coahuila, se declaró en rebeldía y desconoció al gobierno ilegal de Huerta. Promovió la firma del presente Plan el día 26 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe, Coahuila; a partir de esa fecha Carranza fue nombrado como primer jefe del Ejército Constitucionalista, al mismo tiempo se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo Federal. Consideramos que es un Plan exclusivamente político, sin que tuviera ningún pronunciamiento significativo de carácter agrario.⁴⁷

El 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, Carranza expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el Plan de Guadalupe. En la exposición de motivos señala que el Plan nace con un criterio de conciliación

⁴⁶ "Zapata y el Plan de Ayala". Editado por el Centro de Estudios del Agrarismo en México, México, 1981, pp. 33-38.

⁴⁷ "Promulgación del Plan de Guadalupe" Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, pp. 33-34.

de las diferentes facciones de la Revolución, proyecto fallido en la Convención de Aguascalientes de octubre de 1914. Se consideraba necesaria la unificación de grupos, a efecto de que el gobierno provisional del Presidente Carranza pudiera cumplir con el programa de la Revolución.⁴⁸

El artículo 1º declara subsistente el Plan de Guadalupe. El artículo 2º propone la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias creadas para cumplir ese propósito. En el mismo precepto se sugieren leyes fiscales para gravar en forma equitativa a la propiedad raíz, leyes para mejorar la condición del peón rural y la revisión de las leyes para la explotación de aguas, bosques y demás recursos naturales. El artículo tercero, autoriza al jefe de la Revolución "... Para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos:..."⁴⁹

⁴⁸ "Plan de Guadalupe, Homenaje del Ejército Mexicano Cincuentenario 1913-1963".
Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia de la Secretaría de la Defensa Nacional, México,
1963, pp. 126-128.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 129-130.

CAPÍTULO TERCERO.

Régimen jurídico de la propiedad agraria de 1917-1988.

- 3.1 Génesis del artículo 27 constitucional.
- 3.2 La Constitución de 1917 y los principios fundamentales en el artículo 27 en cuanto a la propiedad agraria.
- 3.3 Periodo Cardenista 1934 - 1940
- 3.4 Periodo de 1940 – 1958
- 3.5 Periodo de 1958 – 1976
- 3.6 Periodo de 1976 –1988
- 3.7 Periodo de 1988 – 1992

CAPÍTULO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA DE 1917-1988.

3.1. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato, la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. La Revolución, surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del general Porfirio Díaz, y aún cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN" aunado a esto fueron precisamente, condiciones de miseria, de hambre e inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México,

Lo anterior nos explica por qué en los planes y programas revolucionarios más importantes encontramos siempre como postulados fundamentales, la restitución o dotación de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas.⁵⁰

Otro antecedente inmediato y muy importante fue la ley del 6 de enero de 1915, la responsabilidad de su elaboración le correspondió al Lic. Luis Cabrera, quien tenía un profundo conocimiento de la problemática agraria. En los considerandos de esta ley presenta un resumen de la evolución del problema señalando que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidas por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Estos despojos, agrega, se realizaron no sólo por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas, sino también por composiciones o ventas concretadas por las Secretarías de Fomento y Hacienda, o a pretexto de deslindes, para favorecer a los denunciantes de excedencias o demasías al servicio de las compañías deslindadoras. Todo esto con la frecuente complicidad de los jefes políticos y de los gobernadores. En consecuencia, dice textualmente, "no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía".⁵¹

⁵⁰ Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano, p.319.

⁵¹ Fabila, Manuel, op. cit., p. 229

Para nosotros la trascendencia y el interés de esta ley estriban no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tener las para satisfacer sus necesidades.

Sus principales disposiciones fueron las siguientes:

A) Declara nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieran hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 10 de diciembre de 1876.

B) Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

C) Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las Comisiones Locales, antecedentes de las Comisiones Agrarias Mixtas.

D) Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.⁵²

Una vez enunciados los antecedentes del artículo 27 Constitucional, analizaremos el proceso formativo, el cual se realizará de la siguiente manera:

A) Mensaje y Proyecto del artículo 27 por Don Venustiano Carranza; B) Exposición de motivos y Proyecto del artículo 27 presentado por la Primera Comisión; y C) Debates del Congreso y versión definitiva del artículo 27.

A) Mensaje y Proyecto del artículo 27, por Don Venustiano Carranza. En la sesión inaugural del Congreso Constituyente 1916-1917, celebrada en el Teatro Iturbide el viernes 10 de diciembre de 1916, el Señor Venustiano Carranza presenta un proyecto de Constitución y da un mensaje, sus partes medulares fueron las siguientes:

En la expropiación veía una alternativa para impulsar la pequeña propiedad, señala que el artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización. Permitiendo de esta forma fraccionar la pequeña propiedad sin mayor obstáculo.

⁵² Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica", Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 234-236.

Deja en vigor la prohibición de las leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces.

Asimismo, menciona que: "La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros".⁵³

En la 7a. Sesión Ordinaria, celebrada el 6 de diciembre de 1916, se da lectura al Proyecto del artículo 27 Constitucional propuesto por Don Venustiano Carranza, siendo el siguiente:

Artículo 27. "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones sobre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

⁵³ "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917", Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1985, t. I. P. 382.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.'

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".⁵⁴

B) Exposición de Motivos y Proyecto del artículo 27 presentado por la Primera Comisión.

El proyecto del artículo 27 propuesto por Don Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente, era importante para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes del derecho de propiedad, pero no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública. Por este motivo, el debate del artículo en estudio se había estado posponiendo indefinidamente, porque como al comprender sus deficiencias, se esperaba que pudiera ser presentado con toda amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasta y más trascendental.

Por lo anterior, el proyecto del artículo 27 fue turnado a la primera comisión, en la 61a, Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó la iniciativa referente a la propiedad en la República.

En la exposición de motivos de este proyecto destacan algunas ideas las que, a continuación, expondremos brevemente:

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 508-509.

En la citada exposición se inicia señalando como antecedente de la propiedad de las tierras junto con las aguas, como dominio de los reyes de España a título privado y se considera el dominio de éstos como dominio absoluto.

Se afirma, que aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una "piadosa jurisprudencia", respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios incapaces de obtener concesiones expresas.

Los despojos sufridos en poblados indígenas se agravaron, por las leyes de Reforma que tuvieron como consecuencia que las comunidades indígenas fueran despojadas de su capacidad jurídica para poseer tierras y para defenderlas ante los tribunales; por otra parte, las mismas prescribieron la división de las comunidades para que los comuneros adquirieran en propiedad individual las tierras comunales que les pertenecían, propósito que expresamente se consigna en la exposición de motivos del proyecto del artículo en comento presentado en el Congreso Constituyente.

Los efectos de las leyes de baldíos y colonización propiciaron la formación de grandes propiedades, pero no produjeron despojos a pequeños propietarios de tal manera que, de haber durado más la dictadura se habría producido la total extinción de las pequeñas propiedades y de las propiedades comunales.

En la exposición de motivos se señala como uno de los propósitos de la nueva legislación agraria el fraccionamiento de los latifundios, pero agrega que este fraccionamiento se hará sin perjuicio de los latifundios; es decir se contempla la posibilidad de mantener la propiedad privada no sólo bajo el régimen de la pequeña propiedad, sino que admitía la mediana y la grande propiedad.

También se afirma que las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etcétera, y que para determinar los derechos de estas personas morales tenían que recurrirse a las compilaciones de leyes de la época colonial.

Se considera que el propósito de la reforma constitucional era establecer el régimen de la propiedad. La cual se concibe como: 1) propiedad privada plena, con dos subdivisiones, la individual y la colectiva; 2) propiedad privada restringida, que es la de las corporaciones o comunidades de población dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y, 3) posesionarios de hecho, que tendrían derecho a la titulación correspondiente.

La Nación quedaba en una posición flexible para fraccionar los latifundios, expropiando y pagando las indemnizaciones correspondientes. También se reconocía la prescripción absoluta por treinta años, siempre que se cubrieran los requisitos registrados en cuestión.

Éstas son las consideraciones más destacadas en la exposición de motivos formulada por el Licenciado Andrés Molina Enríquez (abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, no formó parte de la Comisión encargada de redactarlo), y como se ve, no existía una idea clara respecto a los fines de la reforma ni a los fines sociales de la propiedad.⁵⁵

C) Debates del Congreso y versión definitiva del artículo 27.

En el inciso anterior enunciamos las principales ideas contenidas en la exposición de motivos del artículo en estudio, propuesto por la primera comisión. En el presente apartado, citaremos primero su versión definitiva y posteriormente haremos un comentario respecto a lo propuesto por: la primera comisión, la comisión redactora y el Congreso Constituyente.

Párrafo 1. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

El párrafo en cita, fue elaborado por la primera comisión, posteriormente la comisión dictaminadora cambia la palabra "originariamente" por "originariamente". En los debates del Congreso, no se introduce ninguna modificación.

Párrafo 2. "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La primera comisión señala al respecto; la propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte la comisión dictaminadora suprime: por la autoridad. En el Congreso, el diputado Epigmenio Martínez, propuso que el pago fuera en metálico y no en papel moneda.

Párrafo 3. "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas

⁵⁵ "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones" 3ª ed., Manuel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1985, t. IV, pp. 71-74.

necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de tierras que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública".

En el proyecto de la primera comisión en su fracción IX hace referencia a lo contenido en este párrafo.

La comisión dictaminadora la pasa a este lugar, enriqueciéndola con el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, este es un aspecto estructural y definitivo para regular la propiedad privada, asimismo la comisión precisa la acción de dotación a favor de los núcleos de población correspondientes. En el Congreso, fue respetado y confirmado.

Párrafo 4. "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias en vetas, mantos, masas y yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos".

La primera comisión fue la autora de este cuarto párrafo, el cual corresponde a la fracción X de su proyecto.

La comisión dictaminadora y en el Congreso fue aceptada y confirmada en su totalidad.

Párrafo 5. "Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos

principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados”.

La comisión dictaminadora, retoma la fracción XI del proyecto de la primera comisión, a la cual le hace cambios sólo en su forma, pero no así en su esencia. En el Congreso es aprobado en su totalidad.

Párrafo 6. “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

El presente párrafo, corresponde a la parte final de la fracción XI del proyecto de la primera comisión, la comisión dictaminadora, lo complementa señalando: es obligación para los particulares o las sociedades civiles o mercantiles que exploten el subsuelo o aprovechen las aguas mediante concesión Federal, condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos dominio de la nación y se cumplan los requisitos de ley. En el Congreso es respetado y confirmado.

Párrafo 7. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

Fracción I. “Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las

playas, por ningún, motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;"

Esta fracción ocupa el mismo lugar que en el proyecto de la primera comisión. La comisión dictaminadora sólo precisó que los extranjeros debían renunciar su calidad ante la Secretaría de Relaciones, por conducto de sus diplomáticos.

En el Congreso, fue muy debatida la fracción en comento, ya que no se ponían de acuerdo respecto a la capacidad de los extranjeros para adquirir bienes raíces, la mayoría de los Diputados estaban preocupados en que los extranjeros fueran a burlar nuestras leyes para invocar la protección de sus gobiernos, cuando fueran afectados en sus bienes adquiridos en nuestra nación.

Fracción II. "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;"

La primera comisión, retoma la postura del Artículo 27 de la Constitución de 1857 y el proyecto de Venustiano Carranza, para establecer la prohibición a la iglesia de cualquier credo, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, e imponer capitales sobre esos bienes.

La comisión dictaminadora, acepta en su totalidad esta fracción, la complementa señalando: que los bienes de la iglesia entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de las presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia.

En el Congreso, se crea un amplio debate respecto a la prohibición para que la iglesia obtenga en propiedad bienes inmuebles, lo mismo que capitales

impuestos en esos bienes. En la sesión permanente, efectuada el día 29 de enero de 1917, el diputado Lizardi, propone que la restricción no se limite sólo a la propiedad inmueble, sino a la mueble, ya que es fácil convertir la propiedad inmueble a mueble mediante títulos al portador.⁵⁶

Finalmente en el Congreso, se introducen modificaciones propuestas por los diputados, Mújica e Ibarra, siendo las siguientes al inicio de la fracción: Las sociedades denominadas iglesias. Al finalizar la fracción señalando: los templos que en lo sucesivo se erigieren para culto público, será propiedad de la Nación.

Fracción III. "Las instituciones de beneficencia pública o privada que tenga por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporación o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;"

El presidente Carranza, en su proyecto prohíbe a las instituciones de beneficencia pública o privadas adquirir bienes raíces, excepto los que requieran y justifiquen sus actividades. Sin embargo podrán adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces por un plazo hasta por diez años. Esas instituciones no debían estar administradas por ministros de cultos, o corporaciones o instituciones religiosas. La primera comisión, la comisión dictaminadora y el Congreso, aceptan en su totalidad, sin introducirle ninguna modificación.

Fracción IV. "Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o por algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;"

La primera comisión, confirma el proyecto del presidente Carranza el cual señala, la prohibición a las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador de negarles el derecho de adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de este género que explotan un ramo fabril, minero,

⁵⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, op. cit., t. II, p. 1102.

petrolero, excepto agrícola, podrán adquirir los terrenos necesarios para sus actividades. Por su parte la comisión dictaminadora, acepta sin ningún cambio la fracción.

En el Congreso, el diputado Cañete solicita se cambie: la palabra "Títulos al portador", aunados a los nominativos posibilitarían que el clero, los acaparara. La sugerencia fue aceptada y se cambia por "Acciones" Algunos otros cambios fueron de carácter gramatical.

Fracción V. "Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;"

El proyecto del presidente Carranza, respecto a esta fracción indicaba que los bancos sólo podían tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Igualmente podían obtener los bienes raíces necesarios para cumplir su objeto directo. Por su parte, la primera comisión ratifica lo planteado en el proyecto del Presidente.

Así también, la comisión dictaminadora y en el Congreso aceptan y confirman, la fracción en cita, sin introducirle ningún cambio.

Fracción VI. "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras"

La primera comisión retoma el planteamiento de Venustiano Carranza y hace una ampliación en cuanto a los núcleos de población. Por otra parte, señala que las corporaciones de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, siempre que las hayan conservado después de las leyes de desamortización, o se les hayan restituido conforme a la ley del 6 de enero de 1915, o que en el futuro se les doten.

La comisión dictaminadora ratifica en su totalidad la fracción en estudio. En el Congreso, se introduce una mejor sintaxis y, así, la acción de restitución la amplía a un tiempo diciendo "o restituyeren", y añade el conector "entre tanto" para la ley que determine el reparto de tierras.

Fracción VII. "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los rasos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso del valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial.. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no pudiere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo

los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menos de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear una deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al ejecutivo de la Unión para declarar los nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.⁵⁷

El primer párrafo, de la fracción séptima es producto de la primera comisión. Por su parte la comisión dictaminadora ratifica la limitante y prohibición a las corporaciones civiles para tener en propiedad o administrar bienes raíces. En el Congreso Constituyente no sufre ningún cambio

El segundo párrafo, es contemplado en el proyecto de la primera comisión. Por lo que toca a la comisión dictaminadora lo retorna y lo amplía, señalando cuándo podrá la Federación o los Estados ocupar la propiedad privada, por causa de utilidad pública, declarando que compete a la autoridad administrativa llevarlo a cabo. En el Congreso es aceptado y aprobado sin que sufriera algún cambio.

Párrafo tercero, la primera comisión es la autora del párrafo en comento. La comisión dictaminadora la acepta en su totalidad, le introduce adiciones: se asienta la nulidad para los actos y hechos jurídicos que en forma parcial o total hayan privado de sus tierras, bosques; para esto procede la acción de restitución o en su defecto, la de dotación procedimiento regulado en decreto del 6 de enero de 1915. En el Congreso, hacen algunos cambios sólo de forma y no de fondo.

El párrafo cuarto, la comisión dictaminadora acoge en su totalidad el párrafo citado, cuya autoría le corresponde a la primera comisión, sólo precisa que las acciones que correspondan a la Nación generadas por el artículo 27, se ceñirán al procedimiento judicial para hacerse efectivas. En el Congreso Constituyente, no sufre ningún cambio.

Los párrafos quinto y sexto, son obra de la comisión dictaminadora, en los que establece que las Legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades. Finalmente a sugerencia del ingeniero Rouaix, la comisión dictaminadora incluyó su propuesta: declarar revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de las tierras, aguas, etcétera.

En la sesión permanente, efectuada el día 29 de enero de 1917, desechan el inciso "f" en el que se daba prioridad a los militares del ejército

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 1186-1190.

Constitucionalista y a sus descendientes para la adquisición de los predios fraccionados, lo anterior correspondía al quinto párrafo, referente a las bases para el fraccionamiento de los grandes latifundios.

El sexto párrafo, en el cual se declaran revisables todos los contratos y concesiones anteriores al año de 1876, es aprobado sin ninguna modificación.

Así, finalmente el artículo 27 fue votado a las 3:30 horas del 30 de enero, consignándose en el Diario de los Debates que la votación fue unánime a su favor y se dice que finalmente fue votado este artículo puesto que si recordamos, el Congreso Constituyente contaba con dos meses a partir del 10 de diciembre de 1916, para la realización de la Constitución. El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y por la tarde los diputados y el primer jefe constitucionalista rindieron protesta de guardarla, promulgándola el 5 de febrero del mismo año para entrar en vigor el 1º de mayo siguiente.

3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN EL ARTÍCULO 27 EN CUANTO A LA PROPIEDAD AGRARIA.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos puntos de vista, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etcétera; pero nosotros nos ocuparemos de él sólo en cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

En el primer párrafo se establece la propiedad originaria de la Nación, sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio que le permite transmitir el dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. La disposición referida contiene un principio declarativo que anuncia y confirma la soberanía del Estado Mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional.⁵⁸

El tercer párrafo, sin lugar a dudas, es uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo en cuestión, por sus proyecciones económico-sociales, establece tres importantes facultades a favor del Estado:

Primera. Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Lucio Mendieta y Núñez al respecto nos indica, que es de gran importancia la facultad referida, para evitar como en el pasado, se vuelva a concentrar la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.⁵⁹

⁵⁸ Lemus García, Raúl, op. cit., p. 338.

⁵⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, "El Problema Agrario de México y la Ley federal de la Reforma Agraria" 15ª ed., Porrúa, México, 1978, p. 195.

Segunda. Regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Esta facultad constituye un derecho de gran relevancia, puesto que permite al Estado orientar su política hacia una distribución equitativa de la riqueza pública, tan necesaria para el pueblo. Para tal efecto, el párrafo en estudio, ordena se dicten medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Tercera. Dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.⁶⁰

De lo anterior se deduce, que el Estado Mexicano puede afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados.

En la fracción séptima, párrafo quinto están ubicadas las bases para la limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios. Lucio Mendieta y Núñez indica de nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquéllas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.⁶¹

La fracción en comento, manda que los estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que pase de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales y las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente, largo plazo, veinte años y corto interés; tres por ciento anual.

Otro principio fundamental contenido en el artículo 27 Constitucional, es el de protección y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad existe en la época en que entró en vigor la Constitución del 17 y la

⁶⁰ Lemus García, Raúl, op. cit., pp. 241-242.

⁶¹ "El Problema Agrario de México y la Ley federal de la Reforma Agraria", op. cit. p. 198

que surja por la aplicación del citado artículo, son objeto de especial protección, ya que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que, en el concepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

3.3. PERIODO CARDENISTA 1934-1940.

La primera reforma al artículo 27 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, durante el periodo de Gobierno de Don Abelardo L. Rodríguez. Mediante esta reforma se le incorpora la Ley del 6 de enero de 1915 (la primera Ley Agraria formal del país), considerada como ley constitucional, la cual convierte innecesariamente a este artículo en reglamentario de la materia, ya que incorpora diversos procedimientos agrarios, que serían los únicos de rango constitucional. También garantizó el respeto a la pequeña propiedad en explotación y estructuró la autoridad agraria.

La reforma antes referida, no corresponde al periodo Cardenista, pero para efectos del presente trabajo lo consideramos necesario, ya que el artículo se complementó y se sistematizó.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, se sucedieron dos reformas al artículo en cuestión:

La primera, se publicó el 6 de diciembre de 1937 en el Diario Oficial de la Federación, consistió en una adición a la fracción VII, a fin de establecer aspectos agrarios de importancia, tales como el derecho de los núcleos de población para el disfrute en común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubieren sido restituidos igualmente, ante los numerosos conflictos surgidos por límites de terrenos comunales, se adicionó otro párrafo a la fracción VII, a fin de hacer de la competencia Federal la resolución de los referidos conflictos, ante la impotencia de las autoridades locales para lograrlo.

La segunda reforma, fue la que sufrió el párrafo sexto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940; tuvo como finalidad

declarar que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación le correspondería su explotación.⁶²

3.4. PERIODO DE 1940-1958.

La cuarta reforma, se dio en el Gobierno de Don Manuel Ávila Camacho, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945. Dicha reforma modificó el párrafo quinto, y cuyo objeto fue declarar propiedad de la Nación las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; las de afluentes de los ríos y la de los lagos, lagunas o esteros cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades de la República. Con esta reforma se buscó facilitar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, para todas aquellas obras de beneficio común.

Siendo presidente Miguel Alemán Valdés, y por Decreto de 12 de febrero de 1947, se reformaron las fracciones X, XIV, y XV.

La fracción X, estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras. La fracción XIV, establece el recurso de amparo en materia agraria en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contaran con el correspondiente certificado de inafectabilidad.⁶³ Finalmente, la fracción XV estableció la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporó los límites a su extensión que el Código Agrario en vigor establecía. La pequeña propiedad ganadera fue también objeto de una precisión, en el sentido de sus dimensiones serían tales que permitieran mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.⁶⁴

Se debe considerar de suma importancia la reforma a la fracción XV, en virtud de que con la facultad concedida a los pequeños propietarios para promover el juicio de amparo, tenían acceso a una mayor seguridad jurídica, ya que no puede pasar inadvertido que anteriormente dichos pequeños propietarios se encontraban prácticamente indefensos ante cualquier determinación del Ejecutivo de ahí que afectara sus garantías individuales, la trascendencia de esta reforma.

La sexta reforma al artículo 27 Constitucional, también se significó en el periodo gubernamental de Miguel Alemán, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1948, dicha reforma posibilita al Estado, por conducto de la Secretaría de Relaciones, la autorización a los Estados

⁶² Nuestra Constitución, *Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano*, núm. 11, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p.63.

⁶³ Rivera Rodríguez Isaías, *op. p.* 66

⁶⁴ *Los Derechos del Pueblo México, a través de sus Constituciones*, *op. cit.*, p. 565.

extranjeros para adquirir bienes inmuebles para ser destinados a sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

3.5. PERIODO DE 1958-1976.

Durante el sexenio de Don Adolfo López Mateos, por decreto publicado el día 20 de enero de 1960 en el Diario Oficial de la Federación, se reforman los párrafos cuarto y sexto y la fracción del artículo 27 Constitucional; al incorporarse al régimen jurídico de la propiedad de la Nación la plataforma continental y sus recursos. Dicha reforma fue complementada con la adición en el mismo sentido al artículo 42 Constitucional.⁶⁵

La octava reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960, se reformó el sexto párrafo del artículo 27 Constitucional, la cual reafirma la exclusividad de la Nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.⁶⁶

En el Gobierno de Don Luis Echeverría Álvarez, se suscitaron tres reformas al artículo en cuestión; la primera, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974; se modificaron el primer párrafo de la fracción VI; el inciso C de la fracción XI; la fracción XII y el inciso A de la fracción XVII, suprimiendo de sus textos la palabra "Territorios Federales", ante la conversión en entidades federativas de Baja California Sur y Quintana Roo. Un año después, el 6 de febrero de 1975, apareció la décima reforma en la cual se decreta la exclusividad del Estado para aprovechar y utilizar energía nuclear con fines pacíficos. El 6 de febrero de 1976, se elevó a rango constitucional la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales por otra parte se establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas mediante.

3.6. PERIODO DE 1976-1988.

Fue hasta el 3 de febrero de 1983, en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en que se volvió a reformar el artículo en comento. La adición de una fracción XIX tendría por objeto contener la declaración del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de justicia agraria. Por su parte, la nueva fracción XX da cabida al concepto de desarrollo rural integral.⁶⁷

⁶⁵ Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, núm. 11, op. cit. p. 64.

⁶⁶ Medina Cervantes, José Ramón, op. cit. p. 175.

⁶⁷ Chávez Padrón, Martha. Op. cit. p. 297-298.

La decimotercera reforma al artículo 27 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, adicionando al párrafo tercero, "La preservación y restauración del equilibrio ecológico".⁶⁸

De esta forma, el párrafo tercero postulaba el derecho de la Nación para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de preservar y restaurar el sistema ecológico, al mismo tiempo que se delimitó la competencia para legislar en materia de ecología.

3.7. PERIODO DE 1988-1992

EL 25 de febrero de 1988 mediante un acuerdo, la Secretaría de la Reforma Agraria señaló las normas que debían observarse para el aprovechamiento de las superficies de agostadero de uso común pertenecientes a ejidos y comunidades.⁶⁹

Las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 no tuvieron su origen en un contexto exclusivamente nacional como las anteriores. En la LVIII asamblea del organismo patronal Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana) se declaró que el ejido, sería incluido dentro de los trámites previos al Tratado Trilateral de Comercio, para que "todo el sector agropecuario, incluyendo el ejido, fuera negociable". Escasamente a un mes de la iniciativa de ley el Ejecutivo Federal manifestó que habría "modificaciones por consenso a la ley agraria para permitir la libertad de asociación en el agro y mejorar su operación, pero respetando el ejido; fluirán, mayormente, los recursos para apoyar la modernización del sector y punto por punto se analizarán los cultivos que, eventualmente formarán parte del Tratado de Libre Comercio ". El día 7 de noviembre de 1991 el Ejecutivo Federal remitió su propuesta al Poder Legislativo y fundó su iniciativa en los "diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano".⁷⁰

Diez puntos para la transformación del campo mexicano. "1- La reforma promueve justicia y libertad para el campo. 2- La reforma protege al ejido. 3- La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio. 4- La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio. 5- La reforma promueve la capitalización del campo. 6- La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios. 7- Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo. 8- Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura. 9- Se crea el Fondo Nacional para Empresas de

⁶⁸ Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, núm. 11. Op. cit., p. 65

⁶⁹ Chávez Padrón Martha, Op. cit, p. 376.

⁷⁰ Chávez Padrón Martha, Op. cit, p.307.

Solidaridad. 10- Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo."⁷¹

⁷¹ http://www.pa.gob.mx/publica/rev_22/Rub%C3%A9n%20Gallardo.pdf

CAPÍTULO CUARTO

El cambio radical de la propiedad agraria 1992.

4.1. Factores que influyeron en la Reforma Agraria de 1992.

4.2. Principales efectos de la Reforma Agraria de 1992.

4.2.1. La pequeña propiedad individual.

4.2.2. La propiedad de las comunidades.

4.2.3. La propiedad de los ejidos.

4.3 Plan de desarrollo y el campo en 1994-2000.

4.3.1. Plan Nacional de Desarrollo y el campo.

4.3.1. PROCAMPO.

4.4. El campo en el Gobierno de Vicente Fox.

4.4.1. Primer Informe de Gobierno.

4.4.2. Segundo Informe de Gobierno.

4.4.3. Tercer Informe de Gobierno.

CAPÍTULO CUARTO EL CAMBIO RADICAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA 1992

4.1. FACTORES QUE INFLUYERON EN LA REFORMA AGRARIA DE 1992.

En este apartado abordaremos los factores que influyeron en la reforma del artículo 27 Constitucional en 1992, consideramos que tres fueron los factores determinantes en la reforma, siendo los siguientes: A) Las sugerencias del Banco Mundial; B) Las presiones Estadounidenses en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio; y c) Presiones internas por parte de grupos Empresariales.

A) Las Sugerencias del Banco Mundial.

En marzo de 1990, el Banco Mundial publicó un documento elaborado por su Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural y su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, donde "Sugiere" al gobierno mexicano introducir profundas modificaciones a nuestra legislación agraria, siendo las siguientes:

Los ejidatarios deben ser libres de rentar o establecer acuerdos de aparcería con otros ejidatarios o pequeños propietarios privados.

Para las empresas privadas; los linderos sólo deben variar de acuerdo con la calidad de la tierra, las restricciones acerca del tamaño máximo de las tierras ganaderas (de agostadero) deben ser claras, así como la proporción de estas extensiones que pueda usarse para cultivar.

Se debe permitir a los ejidatarios la venta de sus parcelas al ejido; en la medida en que éstas no impliquen a los extraños, se preservará la integridad del ejido.

No debe haber restricciones en la renta o copropiedad de los ejidatarios. Las restricciones sobre el uso y el manejo de las tierras comunales del ejido deben ser modificadas para permitir préstamos, inversión privada y a las asociaciones.⁷²

Las sugerencias del Banco Mundial, fueron desde luego reforzadas mediante los habituales instrumentos de coacción que esta institución suele aplicar para disciplinar a los gobiernos del tercer mundo: el condicionamiento de los créditos. A mediados de 1991, "Con motivo de la firma de un crédito por 400 millones de dólares para el sector agropecuario, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informaron al Banco Mundial (BM) que la estrategia del régimen

⁷² Carro salvador y Correa, Guillermo. "La Reforma del Artículo 27 se apegan a recomendaciones del Banco Mundial", Proceso, México, 9 de diciembre de 1991, pp. 22- 23.

Consistiría en apoyar el proceso de cambio estructural, mediante las siguientes acciones: eliminación de las distorsiones y rigideces institucionales que frenen la capacidad productiva del campo; creación y fomento de nuevos esquemas de producción y distribución; establecimiento de un ambiente propicio para que fluyan mayores inversiones".⁷³ Esta carta de intención dirigida al Banco Mundial es el antecedente externo inmediato, concluyen los analistas, de la reforma del artículo 27 Constitucional.

B) Las presiones Estadounidenses en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC.).

La prontitud por formalizar en el Congreso de la Unión el decreto de la Ley Agraria propuesto por el Ejecutivo Federal en las vísperas de la reunión de negociaciones del TLC en Dallas, apareció como indicio certero de que la reforma de nuestra legislación agraria había sido comprometida por el gobierno mexicano en las negociaciones del TLC. Existen otros indicios de las presiones Estadounidenses hacia la privatización de las tierras ejidales en el marco del TLC. En febrero de 1991, el presidente de la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas, José Cárdenas Izábal, después de participar en el encuentro privado de agricultores de México y Estados Unidos, en la Ciudad de México declaró: "Los agricultores estadounidenses están sumamente interesados en adquirir tierra en México para producir hortalizas y frutas con tecnología de punta y mano de obra barata que hasta ahora ha hecho competitivos a los productores de nuestra nación".⁷⁴ Este interés, que al parecer será expuesto en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, tendría que ser analizado a partir de las regulaciones de la Reforma Agraria.

En mayo de 1991, el Director de la Oficina de Comercio e Inversión de California en México, Carlos Valderrama, declaró: "Los productores californianos esperan (tener mayor acceso al mercado para vender, y amplia libertad para invertir). No podemos cambiar la Constitución mexicana pero requerimos seguridad a las inversiones de largo plazo. México puede aportar mano de obra y tierra; nuestro Estado ofrece tecnología y la experiencia del mercado internacional".⁷⁵

Finalmente, para reafirmar nuestra postura respecto a que el TLC influyó en la reforma del artículo 27 Constitucional, en mayo de 1992, José Luis Calva publicó:

⁷³ Alemán, Ricardo y Cuéllar, Minerva. "Informe de la SARH y SHCP al Banco Mundial: Alcanzar una economía abierta, objeto en materia agropecuaria", La Jornada, México, 13 de diciembre de 1991, p.14.

⁷⁴ Rudiño, Lourdes Edith, "Agricultores de E.U. están (muy interesados) en adquirir tierras de cultivo mexicanas" El Financiero, México, 8 de febrero de 1991, p.18.

⁷⁵ Barragán, Hector y Mandujano, Manuel, "Apertura del agro al capital, pide California", El Excelsior, México, 24 de mayo de 1991, pp. 1, 16.

"Los borradores del Tratado de Libre Comercio (TLC) filtrados a la opinión pública después de la reunión de Dallas confirman que los verdaderos destinatarios de la reforma al artículo 27 Constitucional y de la Nueva Ley Agraria son los consorcios agroalimentarios transnacionales y los grandes agricultores, principalmente estadounidenses".⁷⁶

El artículo 501 propuesto por México aún entre corchetes, textualmente dice: Las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr la mayor eliminación posible de barreras al comercio y subsidios, y la modificación de disposiciones relevantes en las regulaciones que distorsionan el comercio, con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficacia a través de aumentos en la escala de la producción y ofreciendo mejores precios a los consumidores. Por lo antes citado Calva comenta, que el propósito de México es elevar la eficacia no mediante la tecnificación de nuestras granjas campesinas, sino a través de la concentración de la tierra, y que el objetivo principal del país es lograr la mayor liberalización posible de nuestro comercio agropecuario con las potencias alimentarias del norte, no sólo significará colocar en la picota a 5 millones de campesinos mexicanos, sino también cancelar los propósitos nacionales de seguridad y soberanía alimentarias.

En la misma publicación, Calva cita a Mark Richie, Director del Instituto de Políticas Agrarias y Comerciales de Estados Unidos, el cual declaró: "El borrador del NAFTA (TLC) parece asegurar que inversionistas del Japón, Europa, Estados Unidos, o cualquier otro país, podrán acaparar grandes porciones de tierra en México, desplazando a pequeños propietarios, para establecer granjas empresariales a gran escala. Los pequeños productores de los tres países podrán verse seriamente afectados bajo los términos propuestos en ese borrador."⁷⁷

C) Presiones internas por parte de grupos Empresariales.

Los ideólogos del gran empresariado mexicano, en mayo de 1988, se expresan a través de COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) y CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), dando a conocer sus "recomendaciones para la modernización del sector agropecuario", siendo las siguientes: dar por terminado el reparto agropecuario dejando tres formas de tenencia de la tierra, pero rediseñando al ejido y combatiendo el minifundio tanto del sector social como del privado; inducir la integración horizontal y vertical de los productores, perfeccionando las personas jurídicas actualmente contempladas en las leyes. En abril de 1990, los mismos ideólogos de las cúpulas empresariales

⁷⁶ Calva, José Luis, "Tratado de Libre comercio y Ley Agraria", La Jornada, México, 4 de mayo de 1992, p.

21.

⁷⁷ Idem.

reiteraron y precisaron sus propuestas de modificación radical de la legislación agraria, "sugiriendo": 1) Eliminar del cuerpo de la ley los apartados que han fundamentado jurídicamente el reparto agrario; 2) Flexibilizar el sistema ejidal, con una clara y sostenida tendencia a la privatización, mediante el otorgamiento de títulos de propiedad parcelaria que estipulen, con precisión, cuál es la parte del ejido que le corresponde usufructuar a cada ejidatario, el derecho de poseedor de arrendar su tierra durante lapsos de dos a tres años y, también, la prohibición de su venta por un periodo transitorio de, por ejemplo, diez años; 3) Establecer una reglamentación para el arrendamiento de parcelas que permita eliminar la inseguridad actual, facilitar esquemas de asociación y superar el minifundio; y 4) Promover los cambios jurídicos y los incentivos fiscales que permitan la asociación efectiva entre ejidatarios y pequeños propietarios y con personas físicas y morales de otros sectores productivos.⁷⁸

En julio de 1990, el mismo grupo empresarial editó un nuevo documento en el que reitera sus anteriores propuestas. En mayo de 1991, volvió a proponer: 1) Dar por terminado definitivamente el reparto agrario; 2) Eliminar la prohibición constitucional para que las sociedades por acciones puedan invertir en la agricultura y posibilitar la asociación de ejidatarios con sociedades anónimas; 3) Legalizar la venta de parcelas al interior del ejido; 4) Legalizar la renta de parcelas ejidales; 5) Otorgar acceso voluntario de los ejidatarios a un régimen de propiedad particular; 6) Entregar la tierra en propiedad privada al ejido; 7) Liberalizar y flexibilizar en general las formas de asociación entre ejidatarios y particulares.⁷⁹

Así, finalmente se dieron los factores en contra del contrato social agrario de la Revolución Mexicana: Por una parte, las sugerencias del Banco Mundial proponiendo al gobierno mexicano introducir profundas modificaciones a nuestra legislación agraria, por su parte nuestro gobierno le respondió al Banco Mundial que realizaría un proceso de cambio estructural, a cambio de que se otorgara un crédito por 400 millones de dólares para el sector agropecuario. Como segundo factor, lo fueron las presiones estadounidenses en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, los norteamericanos señalaron abierta y claramente que estaban interesados en adquirir tierras en México y aprovechar la mano de obra barata de los mexicanos (inversiones de largo plazo) a cambio de que el gobierno mexicano les otorgara seguridad a las mismas. Por último, como factor interno lo constituyeron las presiones por parte de grupos empresariales (COPARMEX y CANACINTRA), éstos fueron más explícitos en sus recomendaciones para la "modernización del sector agropecuario", por ejemplo, al señalar que se diera por terminado el reparto

⁷⁸ Calva, José Luis, "La Disputa por la Tierra, la Reforma del Art. 27 y la Nueva Ley Agraria", pp. 84-85.

⁷⁹ Idem.

agrario. Estos tres factores se enfrentaron a los humildes campesinos mexicanos, dispersos en múltiples organizaciones o simplemente no organizados.

4.2 PRINCIPALES EFECTOS DE LA REFORMA AGRARIA DE 1992.

En este apartado, abordaremos los análisis hechos acerca de las repercusiones de las reformas al artículo 27 Constitucional sobre el sector campesino. Los factores que afectan negativamente a la propiedad son: a) La cancelación del reparto agrario; b) El derecho a las asociaciones religiosas, sociedades mercantiles e instituciones de beneficencia para adquirir, poseer y administrar bienes raíces; c) Se deroga el fundamento para el proceso comunal y ejidal en cuanto a sus instituciones procesales de: dotación de tierras, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población; d) Se da por terminado el derecho que beneficiaba a los núcleos de población que carecían de tierras o no las tenían en forma suficiente; y e) Sólo queda la acción restitutoria y el reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Al respecto Carlota Botey Estapé considera que: se da un golpe mortal a la función social de la tierra con las reformas propuestas para modificar el artículo 27 Constitucional. Se pierde la esencia de la propiedad social; lo inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, al señalar que la reforma a la fracción VII "...igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre la parcela". (Iniciativa presidencial, fracción VII párrafo 3º). Por lo tanto, menciona que se incurre en una contradicción e incongruencia si se plantea la posibilidad de enajenación de la tierra desde un punto de vista patriarcal, es decir, tomando en consideración al patrimonio familiar como un bien al arbitrio solamente del pater familias. La parcela ejidal constituye el patrimonio del núcleo familiar como un todo.⁸⁰

José Luis Calva (investigador del Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM), nos plantea que: Las reformas provocarán un proceso de concentración de tierras en pocas manos, y en las condiciones que actualmente atraviesa nuestro país, serían realmente lamentables: a) Se va a provocar la expulsión de millones de familias campesinas; b) Los precios de la renta de la parcela, de la cual viven de manera indebida algunos ejidatarios en la actualidad van a disminuir. Los ejidatarios van a ser presionados a vender; y c) Se va a producir también un empobrecimiento de los jornaleros agrícolas.⁸¹

Por su lado Felipe Zermeño (profesor e investigador de la Facultad de Economía/UNAM), señala que: La iniciativa presidencial empieza por lo último y

⁸⁰ Botey Estapé, Carlota, "La Parcela ejidal es un patrimonio familiar" Uno más Uno, México 18 de noviembre de 1991, p. III.

⁸¹ "Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, H. Cámara de Diputados LV Legislatura", Comisión de Régimen Interno y Concentración Política e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992, pp. 113-118

no toca lo más relevante del momento para superar la crisis. En cambio, indica, que la iniciativa favorece al viejo latifundismo que en forma abierta o simulada persiste en el país y sobre todo, promueve nuevas formas de concentración de la tierra.⁸²

Néstor de Buen, opina que se creará una proletarización de los campesinos, a partir de que se conviertan en trabajadores los que eran ejidatarios o pequeños propietarios; se va a producir una mecanización total de la agricultura, con una pérdida feroz de mano de obra; aparición de formas sindicales donde antes había comunidades agrarias o centrales campesinas y, consecuentemente, de la más que probable corporativización del campo.

Para este catedrático los ejidos desaparecerán del mapa, de la misma manera que volaron en mil pedazos las corporaciones de oficios ante el empuje arrollador de la Revolución Industrial.

Por otra parte, dice, serán notable que es insuficiente la regulación en el Capítulo VIII del Título VI: Trabajadores especiales de la Ley Federal del Trabajo dedicado a los trabajadores del campo y la exigencia de nuevos dueños del destino económico de México para que también en el campo se flexibilicen las relaciones y se precaricen los contratos de trabajo, todo ello bajo la regla suprema de productividad.

Concluye: "Que de todas las consecuencias laborales que producirá en el campo la reforma, la más inquietante estará dada por la pérdida estruendosa del trabajo. En el primer párrafo del punto 2 de la "Explicación de motivos" de la iniciativa se dice que la fuerza de trabajo que labora en el campo "alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional". Si comparamos ese 25 por ciento de la PEA con el 3 por ciento, o tal vez menos, que lleva a cabo la producción agrícola en Estados Unidos, y si suponemos que en aras del TLC se podrá imponer la maquinaria más sofisticada, con las técnicas e insumos necesarios, la conclusión no puede ser más clara. Pero ¿a dónde irá ese 22 por ciento de desempleados nuevos?⁸³

Emilio Kriger (maestro en Derecho Constitucional), rechaza una capitalización del agro contraria al interés de los campesinos como la que resulta de la reforma al artículo 27 Constitucional. Considera que es indispensable mantener la protección jurídica de la tierra de los ejidos de las comunidades agrícolas y de los verdaderos pequeños propietarios, impidiendo la posibilidad de transferencia de esa tierra a los grandes propietarios nacionales o extranjeros, miembros del grupo gobernante o de las oligarquías

⁸² *Ibidem*, pp. 122-125.

⁸³ De Buen, Néstor, "Lo agrario y lo laboral", *La jornada*, México, 24 de noviembre de 1991, p.7.

nacionales, caciques o banqueros oficiales. Por ello pide que no se elimine sino que por el contrario se fortalezca y refuerce la situación de posesión y explotación de los campesinos de México.⁸⁴

En Anenecuilco, Morelos el día 28 de Noviembre de 1991, se da a conocer el Plan de Anenecuilco, las organizaciones campesinas del país que lo suscriben las se oponen a la reforma del artículo 27 Constitucional, porque "en sus términos propuestos da por terminado el reparto agrario, cancela el derecho a la tierra de los pueblos, plantea la desaparición de los pueblos indios, desconociendo su preexistencia, establece la vía legal para la privatización de comunidades y ejidos, permitiendo el acceso de sociedades mercantiles, nacionales y extranjeras, en el campo y protege a los latifundios agrícolas y ganaderos a costa de los derechos adquiridos, del bienestar y la paz social".⁸⁵

Por otra parte, rechazan la idea expresada por el gobierno de que la crisis agrícola se debe a las formas de tenencia de la tierra y niegan la responsabilidad que se les echa encima. Culpan de la crisis agraria a la política gubernamental que ha descapitalizado el campo, a la falta de inversión en la producción, a la falta de asistencia técnica, investigación, asesoría, disminución de créditos, de avío y refaccionarios; falta de una política de precios favorables a los productores, hay carestía de insumos, que son factores que han hecho disminuir la producción.

En los tres siguientes apartados realizaremos un análisis concreto de las repercusiones al régimen de la propiedad agraria, que se derivan de la reforma al artículo 27 Constitucional y la abrogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria en relación con la Ley Agraria (vigente).

4.2.1 LA PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL.

La pequeña propiedad individual anteriormente se le denominaba pequeña propiedad, y era la única forma de propiedad privada sobre la tierra. Esta estaba condicionada a que estuviera en explotación. Si excedía en sus límites y no cumplía con las condiciones mencionadas, podía ser denunciada y era sujeto a reparto agrario.

La fracción XV del artículo 27 Constitucional antes de ser reformado hacía alusión a la propiedad agrícola y ganadera, con la reforma se introduce la propiedad forestal, con características especiales.

En otro orden de ideas, consideramos que es importante mencionar que, con las reformas realizadas, a los campesinos sin tierras se les niegan sus

⁸⁴ Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, op. cit., p. 163.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 168.

derechos agrarios. Ahora con el fin del reparto agrario los descendientes de los ejidatarios, comuneros, avecindados, entre otros ya no tendrán derecho a que se les otorgue tierra y en consecuencia, como dice Néstor de Buen, "se incrementará una proletarización y marginación de los que no tienen tierras, se producirá una pérdida estruendosa del trabajo, se incrementará la emigración de los campesinos a las ciudades o a otro país (E.U.A.). Por lo antes escrito, los campesinos que no tengan tierras sólo podrán ser trabajadores asalariados del campo o de las ciudades."⁸⁶

Los avecindados son una nueva figura jurídica, el artículo 13 de la Ley Agraria menciona los requisitos que deben reunir para tener tal calidad, siendo los siguientes: ser mexicanos mayores de edad, con residencia mínima de un año en las tierras del núcleo de población y contar con el reconocimiento de la asamblea o del tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los siguientes derechos: llegar a adquirir la calidad de ejidatario, ya sea a través de la cesión, compra de derechos parcelarios o cuando no existan sucesores de un terreno. En la Ley Federal de la Reforma Agraria no eran contemplados los avecindados.

Por lo que respecta a los trabajadores del campo (peones o jornaleros), con la Ley Federal de la Reforma Agraria tenían la esperanza de llegar a obtener tierras, con lo cual podían dejar de ser trabajadores asalariados para convertirse en propietarios de tierra a través del reparto agrario, artículos 200, 202, 222 y 143. Nuestra Ley Agraria vigente ignora a los trabajadores del campo, como lo mencionamos anteriormente ya no se les otorgará tierra; la Ley Agraria tampoco les dedica algún apartado donde sean contemplados como miembros importantes del desarrollo económico del campo.

4.2.2. LA PROPIEDAD DE LAS COMUNIDADES.

La Ley Federal de la Reforma Agraria protegía estas tierras, esto es en virtud de que el artículo 52 indicaba que eran inalienables, imprescriptibles, inembargables, etcétera, con lo cual los titulares de estas tierras gozaban de dicha protección.

El artículo 23 de la Ley Agraria, permite que tanto los ejidos como las comunidades puedan adoptar el régimen del otro, es decir, el ejido en comunidad o la comunidad en ejido. Con esto las comunidades pierden su identidad como tal.

La Ley Agraria autoriza la transmisión del dominio de áreas de uso común a sociedades mercantiles o civiles. (Arts. 100, 23 fracción IX y 75), con lo cual corren la suerte de las ejidales.

⁸⁶ De Buen, Néstor, "Lo agrario y lo laboral", La jornada, México, 24 de noviembre de 1991, p.7

Los siguientes derechos que se enuncian ya no son contemplados en la Ley Agraria:

Tenían derecho a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permitiese la economía nacional y en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural, artículo 148 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

A los ejidos y comunidades no se les podía imponer más impuestos que el predial, no podía exceder del 5% de la producción anual comercializada. Su producción agrícola no era gravada, artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados tenían a su cargo el fomento e impulso del desarrollo de industrias rurales, prefiriendo la adquisición de los productos elaborados en las industrias de este tipo. Artículo 176 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

A las industrias ejidales se les proporcionaba a bajo precio, energía eléctrica, petróleo y cualquier energético que les fuere indispensable, artículo 183 Ley Federal de la Reforma Agraria.

4.2.3. LA PROPIEDAD AGRARIA DE LOS EJIDOS.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, prescribía en su artículo 52 que la propiedad no podía ser embargada. La parcela ejidal ahora se puede dar en garantía prendaria, esto quiere decir que es un bien embargable. El ejidatario al solicitar créditos a los Bancos o a cualquier persona que se los otorgue, quedará expuesto a que su tierra sea embargada.

El artículo 79 de la actual Ley Agraria, permite el arrendamiento de parcelas, no señala un límite de tiempo, tampoco le otorga garantía al ejidatario y a su tierra. Por lo tanto, este tipo de contratos quedan a la "libre" voluntad de los contratantes. La L.F.R.A. en su artículo 55 prohíbe la celebración de contratos de arrendamiento.

El artículo 82 de la Ley Agraria, establece que la parcela ejidal ahora se puede titular de pleno dominio, es decir, será propiedad privada, enajenable y prescriptible. El ejidatario podrá realizar cualquier transacción sobre su parcela.

Respecto a las tierras de uso común, la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 52 dichas tierras eran inalienables, inembargables, imprescriptibles. Así también el artículo 85 de la misma ley enunciaba los supuestos en los cuales el ejidatario perdía sus derechos sobre las tierras en

cuestión, señalando la fracción V el que enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su superficie de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma.

La Ley Agraria en su artículo 45 permite que las tierras de uso común sean objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento y en su parte final menciona que los contratos tendrán una duración acorde con el proyecto productivo correspondiente, no mayor de 30 años, prorrogables. Estas tierras pueden entrar al régimen de dominio pleno y en consecuencia su titular podrá realizar cualquier contrato.

La ley Agraria faculta al titular de la parcela para que aproveche el usufructo, mismo que lo puede hacer por sí o por terceros, sin necesidad de ser aprobado por la asamblea o cualquier autoridad. Por lo tanto se puede otorgar a una sociedad mercantil en contratos cuyo límite establece el artículo 45 de la Ley Agraria podrá ser de 30 años y además prorrogables.

.4.3. Plan Nacional de Desarrollo en 1995-2000

El Plan reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.⁸⁷

4.3.1. Plan Nacional de Desarrollo y el campo

Una de las estrategias que el plan contempla para la consolidación del Estado de Derecho es la provisión de las medidas para fortalecer las condiciones de seguridad jurídica que garanticen la propiedad y posesión de los bienes y favorezcan la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y de estos con el gobierno, a fin de promover la inversión productiva e impulsar el desarrollo económico y social del país.

En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto, se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago agrario. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho a los programas respectivos.

⁸⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Presidencia de la República, México, 1995.

Reforma agraria. Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. La reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservaron los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; y se integro el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de solares Urbanos (PROCEDE). La representación rural se encuentra en una fase de amplia transformación que será determinante para el futuro del campo mexicano. Es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven acabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campesino mexicano.

Para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural es necesario llevar a su término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, pues esto dará mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de los campesinos. La integración social se sustenta en una propiedad rural legalizada que puede ser objeto de inversiones productivas y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural, son necesarias tres estrategias: I) Con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; II) Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al Artículo 27 constitucional; III) Apoyar la organización rural como eje de transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

A partir de lo anterior el Plan se propone superar el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento. Para ello, se apoyará el trabajo que realizan los tribunales agrarios y se llevará a cabo un programa especial para atender los ejidos y comunidades que se encuentren en los distritos nacionales de riego. Además se impulsará la certificación y titulación de derechos ejidales y solares urbanos. Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con ello, se eliminarán los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Se dará certeza jurídica a todas las formas de propiedad, a través del fortalecimiento de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria, para evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias y se regularizarán la propiedad privada y su registro, con la participación de los gobiernos estatales y federales, así como de los propietarios, con el fin de apoyar a quienes poseen pequeñas extensiones de tierra.

Finalmente, se promoverá la transformación de las organizaciones rurales y campesinas como instrumento para combatir el minifundismo. Para ello se reactivarán los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia.⁸⁸

4.3.2. PROCAMPO.

Los Programas de Apoyos Directos al Campo tienen por objetivo el diseñar y dirigir la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de políticas, sistemas y programas de apoyo directos al campo, comercialización, desarrollo de mercados regionales, comercio exterior y financiamiento, que integren cobertura de precios de productos agroalimentarios, para elevar la competitividad y la rentabilidad de las actividades agroalimentarias, facilitar el acceso de los productos nacionales en los mercados externos en condiciones de competitividad, y el apoyo de las Delegaciones de la Secretaría en los Estados, así como las entidades del sector coordinado

Sus funciones consisten en coordinar estudios que permitan detectar oportunidades y proponer políticas, sistemas y acciones en materia de apoyos directos a la producción, comercialización, expansión de mercados, riesgos y oportunidades de inversión, así como evaluar el impacto de las políticas agroalimentarias de otros países en los productos agroalimentarios nacionales.

⁸⁸ Idem.

Coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los Programas de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y los Programas de Comercialización Nacional e Internacional, así como difundir y fomentar la organización y capacitación de productores para la producción y comercialización de productos agroalimentarios.

Instrumentar y difundir mecanismos e instrumentos de administración de riesgos en los mercados de futuros nacionales e internacionales, que permitan proteger el ingreso de los productores agroalimentarios, así como coadyuvar en la instrumentación y difusión de mecanismos e instrumentos financieros, fomentar el diseño y desarrollo de programas de financiamiento que integren cobertura de precios para apoyar la comercialización de productos agroalimentarios.

Promover y desarrollar mercados en el extranjero para la exportación de productos agroalimentarios nacionales, a través de la participación de la Secretaría y productores del sector agroalimentario en ferias, eventos y misiones comerciales, asimismo, evaluar el establecimiento y operación de las misiones comerciales de las Consejerías Agropecuarias en el extranjero.

Promover y apoyar el aprovechamiento de estímulos, subsidios, franquicias y demás instrumentos que se establezcan en materia de comercio exterior, así como evaluar el manejo de aranceles, cuotas y cupos de importación.

Participar, conjuntamente con el servicio de información y estadística agroalimentaria y pesquera, en la captación, análisis y difusión de información estadística internacional que sea de interés para el sector agropecuario, así como en la integración de la balanza de disponibilidad consumo de productos, subproductos e insumos de origen agrícola, y en los proyectos de seguimiento de información sobre cupos y comercio interior y exterior del sector agroalimentario y pesquero.

Promover, coordinar y dar seguimiento a la participación de la Secretaría, así como representarla en reuniones y eventos nacionales e internacionales relacionados con el comercio exterior, asimismo, evaluar, con las instancias competentes, el funcionamiento de las organizaciones de productores para la comercialización en el extranjero de los productos nacionales, en el marco de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

Promover la construcción de infraestructura básica, permanente y rentable, a fin de realizar eficientemente los procesos de producción y comercialización, elaborando propuestas para llevar a cabo la modernización

de aspectos comerciales y de almacenaje, que permitan el desarrollo eficiente de los mercados agroalimentarios.

Participar conjuntamente con las demás unidades administrativas de la Secretaría, de ASERCA y sus direcciones regionales, en el diseño y ejecución de esquemas de capitalización rural, a través de la creación de empresas y proyectos productivos, dentro de las actividades agropecuarias, artesanales, turísticas y agroindustriales; así como la asociación entre productores para el establecimiento de empresas destinadas a la producción agropecuaria y a la prestación de servicios vinculados a ésta, bajo criterios de rentabilidad, factibilidad y eficiencia, que permitan elevar la calidad de vida del sector, partiendo de los programas de apoyos directos al campo, de apoyos a la comercialización agropecuaria y de desarrollo de mercados, o de los que le sean encomendados.

Coordinar y ejecutar todas aquellas acciones necesarias para la creación, organización y funcionamiento de establecimientos legalmente autorizados en los que se reúnan compradores y vendedores para concertar o cumplir las operaciones mercantiles sobre productos agropecuarios.⁸⁹

4.4. El campo en el gobierno de Vicente Fox.

4.4.1. Primer Informe de Gobierno

Política agraria .-En el campo mexicano vive la cuarta parte de la población nacional y en ella se encuentran los mayores índices de marginación social y de extrema pobreza, la política agraria de la actual administración está diseñada a distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo.

Esta política tiene como eje rector al ser humano y tiene como premisa promover acciones de gobierno que propicien la igualdad de oportunidades entre los mexicanos y mexicanas que viven en el campo.

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es la condición indispensable para el desarrollo compartido. La certidumbre brinda confianza y ésta fomenta la capitalización en el mundo rural, que arraiga y vincula a los hombres y mujeres con su tierra.

La capacitación y la organización son instrumentos indispensables para que los campesinos aprovechen el potencial de sus recursos naturales, que les permitan alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de sus familias.

⁸⁹ <http://www.procampo.gob.mx>

Acciones y resultados. Ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

En la presente administración se han logrado avances significativos en la regularización de la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento y regularización de la propiedad ejidal y comunal, la titulación de terrenos nacionales y la regularización de colonias agrícolas y ganaderas, expidiéndose y entregándose, en cada caso, los certificados y títulos correspondientes. La regularización de la propiedad rural se ha desarrollado a través de cinco ejes principales:

- _ * Elaboración y entrega de certificados de derechos parcelarios, de uso común, títulos de solares urbanos y carpetas agrarias a núcleos agrarios que concluyeron su certificación a través de PROCEDE.

- _ * Elaboración de declaratorias de terrenos nacionales y emisor de títulos de propiedad de los mismos.

- _ * Elaboración de acuerdos y de títulos de reconocimiento de derechos sobre lotes de colonias agrícolas y ganaderas.

- _ * Catastro nacional de la propiedad rural, y

- _ * Ejecución de resoluciones presidenciales o la elaboración de estudios técnicos-jurídicos sobre su procedencia.⁹⁰

En este informe primer informe se hace mención de la cantidad de población que vive en el campo y las condiciones en las que se encuentra, se enfoca a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra con el fin de brindar certidumbre, se habla de los logros en la regularización con la entrega de certificados de derechos parcelarios.

4.4.2. Segundo Informe de Gobierno

Política agraria. -La política agraria de este gobierno avanzó en su propósito fundamental; otorgar certidumbre jurídica a la población rural para incorporarla al desarrollo económico y social del país.

Al mes de agosto de 2002, la regularización acumulada en el programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) ascendió a 61.45 millones de hectáreas -59 por ciento del total de la superficie de propiedad social- y al 78 por ciento de los 29 942 núcleos agrarios existentes en el país.

⁹⁰ Presidencia de La Republica, 1er. Informe de Gobierno, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 214-216.

*Política Agraria.- La política agraria del gobierno tiene como propósito fundamental la incorporación de la población rural al desarrollo económico y social del país. Para ello, se aplican estrategias dirigidas a generar mejores condiciones de seguridad jurídica al agro y a propiciar la organización y capacitación de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, vecindados, posesionarios, colonos y jornaleros agrícolas, para que accedan a los servicios, a la tecnología, al crédito y al mercado de trabajo o alternativas de autoempleo, que permitan reducir las desigualdades extremas y ejecutar proyectos y procesos que potencian su capacidad a iniciativa.

Ordenamiento y Regularización de la Propiedad.

Constituye la estrategia fundamental para la consecución del objetivo de otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra y desempeña un papel clave para mantener la paz y estabilidad social e incrementar la inversión en el campo mexicano. Las acciones en esta materia se desarrollan básicamente a través de los siguientes ejes.

PROCEDE.

A través de este programa se regularizan los derechos sobre la tierra parcelada y de uso común, el área de asentamiento humano y los solares. Los documentos que amparan dicha propiedad señalan con toda precisión los límites de cada ejido, cada parcela y cada solar, lo cual genera un impacto social muy importante ya que reduce la incidencia de conflictos en el campo y facilitar el desarrollo del mercado de tierras.

Regularización de terrenos nacionales.

Los beneficios de la regularización de este tipo de terrenos están dirigidos principalmente a los campesinos que habitan en zonas muy apartadas del país con alta marginación y presencia indígena.

Avances de la integración del Catastro Nacional de la Propiedad Rural.

Con el fin de contar con un inventario sistematizado de la propiedad en el campo en sus diversas modalidades y mediante el uso de los instrumentos informáticos, cartográficos y documentales idóneos, se puso en marcha el Programa de Integración y Actualización del Catastro Nacional de la Propiedad Rural. La información derivada del Catastro resulta una herramienta indispensable para la adopción de políticas públicas en el medio rural y la adecuada toma de decisiones en la aplicación de estrategias de inversión en el campo mexicano.

Ejecución de resoluciones Presidenciales.

Durante el periodo de septiembre de 2001 a agosto de 2002, se definió la situación jurídico material de 52 resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar. De éstas 21 se ejecutaron materialmente con la entrega de 24 755 hectáreas en beneficio de 2 385 familias campesinas y respecto de las 31 restantes se elaboraron los correspondientes estudios técnicos jurídicos de inejecutabilidad por imposibilidad material o legal.

Expropiación de bienes ejidales comunales y comunales.

Con el propósito de aplicar la verdadera esencia de la acusación de utilidad pública que motive cada procedimiento de expropiación, las autoridades agrarias supervisan escrupulosamente e invariablemente que se cumplan con dicha causa, cuidando que no se emitan decretos expropiatorios si no quedo comprobada de manera fehaciente el interés colectivo a satisfacer y se ha hecho el depósito del pago indemnizatorio correspondiente.

Supervisión del cumplimiento de la causa de utilidad pública de los decretos expropiatorios.

Una de las actividades que la Ley Agraria confiere al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) es la de verificar que los bienes expropiados a ejidos y comunidades, se hayan destinados al fin señalado en el decreto expropiatorio, se realizan supervisiones para constatar el cumplimiento o incumplimiento de la causa de utilidad pública.⁹¹

Nuevamente en este informe se hace mención del avance en regularización de la tenencia de la tierra y la inscripción en el PROCEDE, con lo cual se visualiza un desarrollo del mercado de tierras

4.4.3. Tercer Informe de Gobierno

DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL.

- POLITICA AGRARIA.

La estrategia de la política agraria del Gobierno Federal se ha orientado a intensificar las acciones para proporcionar certeza jurídica a los campesinos en la tenencia de la tierra, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, y a brindar capacitación a los sujetos agrarios, para favorecer la organización y libre asociación en el campo y dar cauce a la inversión productiva en el sector. De esta manera, se propiciaron mejores condiciones para permitir el acceso permanente de la población rural

⁹¹ Presidencia de La Republica, 2º. Informe de Gobierno, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

a nuevas oportunidades de ingreso y bienestar acordes a las potencialidades de cada región.

ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL.

El ordenamiento y regularización de la propiedad rural constituyen las líneas prioritarias de acción que el Gobierno Federal impulsa para otorgar a los campesinos seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra.

Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

El PROCEDE al regularizar la tenencia de la tierra ha protegido los derechos de los campesinos y sus familias, lo que a su vez ha reducido la incidencia de conflictos en el campo y facilitando el desarrollo del mercado de tierras.

Regularización de terrenos nacionales.

La titulación de terrenos nacionales beneficia esencialmente a nacionaleros-minifundistas de escasos recursos, residentes en zonas con alto grado de pobreza y concentración indígena lo cual coloca a esta acción como un acto de justicia y de combate a la marginación.

Regularización de colonias agrícolas y ganaderas.

El régimen de colonias representa una figura jurídica especial. Debido a que se combina la plena propiedad sobre la tierra y la organización colectiva como forma de convivencia social; en este sentido, la Asamblea General de las colonias toma las decisiones sobre la regularización de las mismas.

Ejecución de resoluciones presidenciales.

La ejecución de resoluciones presidenciales permite concluir actividades jurídicas y administrativas pendientes a fin de proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a ejidatarios y comuneros así como a propietarios particulares.

Expropiación de bienes ejidales y comunales.

Con el fin de satisfacer necesidades colectivas de utilidad pública, el Estado mexicano se reserva el derecho de recurrir a la expropiación de bienes ejidales y comunales. Garantizando el pago de la indemnización correspondiente.

Avances de la integración del Catastro Nacional de la Propiedad Rural.

La integración y consolidación de una base cartográfica homogénea, que respalda la delimitación de las tierras que han sido regularizadas mediante la generación de documentos probatorios de derechos sobre la propiedad rural, representa una herramienta indispensable para la adopción de políticas públicas y la adecuada toma de decisiones en la aplicación de estrategias de inversión en el campo mexicano.⁹²

Se observa que el desarrollo en la regularización de la tenencia de la tierra es de avances significativos, siempre en busca de garantizar la seguridad de la propiedad,

⁹² Presidencia de La Republica, 3er. Informe de Gobierno, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

CAPÍTULO QUINTO

La propiedad agraria en el marco legal actual.

5.1. Análisis del artículo 27 constitucional.

5.2. La propiedad agraria en la Ley Agraria de 1992.

5.2.1. Los ejidos y las comunidades.

5.2.1.1. Los ejidos.

5.2.1.2. Las tierras ejidales.

5.2.1.3. La constitución de Nuevos ejidos.

5.2.1.4. La expropiación de bienes ejidales y comunales.

5.2.1.5. Las comunidades.

5.2.2. Las sociedades rurales.

5.2.3. Pequeña propiedad.

5.2.4. Las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

5.2.5. Registro Agrario Nacional.

5.2.6. Terrenos baldíos y nacionales.

5.3. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede).

5.3.1. Definición y objetivos.

5.3.2. Marco normativo.

5.3.3. Funciones de cada Institución.

5.3.4. Procedimiento general operativo.

5.3.5. Universo de trabajo y avance.

CAPÍTULO QUINTO. LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL MARCO LEGAL ACTUAL.

El 6 de enero de 1992, con la publicación de las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria se da un cambio estructural en la relación del Estado y los distintos regímenes de propiedad rural.

El Artículo 27 constitucional vigente es una respuesta clara a las preocupaciones de los campesinos y del Gobierno Federal por transformar la realidad del campo mexicano; busca ser entre otros, el medio idóneo para disminuir los niveles de pobreza que existen en el agro, con base en una mayor justicia y libertad.⁹³

5.1. Análisis del artículo 27 constitucional

Es el precepto que determina el origen de la propiedad considerándola como originaria a favor de la Nación, quien ha concedido el dominio de ella constituyendo la propiedad privada y social (la que se integra como el ejido y la comunidad).⁹⁴

La consistencia de la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, sin temor a equivocarnos, ha sido la reforma más profunda ya que además de dar por concluido el reparto agrario, se establece plena seguridad jurídica en las tres formas de tenencia de la tierra en el medio rural, se contempla así mismo plena autonomía en la vida interna de los ejidos y las comunidades, a través de sus asambleas, se reconoce el carácter de sujetos agrarios a los avecindados posesionarios y colonos, entre otros.

Se abre la posibilidad de constituir sociedades civiles y mercantiles, además de las ya existentes, se crean además los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, los primeros para impartir justicia en materia y, la segunda, para salvaguardar los derechos de los distintos sujetos agrarios.⁹⁵

El 7 de noviembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari, envió una iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional al pleno de la Cámara de Diputados. En la exposición de motivos de dicha iniciativa enumera los siguientes problemas en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios, estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal, pocos alicientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los

⁹³ Procuraduría Agraria "Marco Legal Agrario", Procuraduría Agraria, Tercera Edición México, 1998

⁹⁴ Gallardo Zúñiga, Rubén, "Prontuario Agrario, Preguntas y Respuestas Sobre Legislación Agraria", Porrúa, México, 2001, p.33.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 35.

minifundistas no cumplen las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales que trae como consecuencia bajos ingresos para los campesinos y a la imposibilidad para hacer la defensa legal de sus intereses; finalmente, se menciona que el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población.⁹⁶

En consecuencia, las reformas propuestas comprenden principalmente las siguientes vertientes: otorgar certidumbre jurídica en el campo: proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo.

A continuación, analizaremos las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas los días 6 y 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Párrafo tercero. En el texto anterior hacía alusión al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, a la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les fueren indispensables. Este párrafo se reforma con lo cual da por terminado el reparto de tierras. El texto vigente alude al desarrollo de la propiedad rural y el fomento no sólo de la agricultura, sino también de la ganadería, la silvicultura y todas aquellas actividades económicas del medio rural.⁹⁷

Fracción II. La reforma realizada a esta fracción concede a las asociaciones religiosas, la capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes indispensables de acuerdo con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria. El texto vigente hasta 1991, no facultaba dicha capacidad a estas asociaciones y sus bienes pertenecían al dominio de la Nación.⁹⁸

Fracción III. Se reforma esta fracción y establece que la Ley reglamentaria determinará la adquisición de bienes raíces de las instituciones de beneficencia pública o privada. La fracción en comento ya no hace referencia al plazo para adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces; no se menciona la prohibición para las asociaciones religiosas y sus ministros en la dirección, administración y vigilancia de estas instituciones.⁹⁹

Fracción IV. La fracción antes de ser reformada no permitía que las sociedades comerciales, por acciones, adquieran, posean o administren fincas

⁹⁶ "Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, H. Cámara de Diputados LV Legislatura", Comisión de Régimen Interno y Concentración Política e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992, pp. 15-29.

⁹⁷ "Diario Oficial de la Federación", 6 de enero de 1992, p.2.

⁹⁸ "Diario Oficial de la Federación", 28 de enero de 1992, p.4.

⁹⁹ Idem.

rústicas. El contenido de la reforma deroga la prohibición a dichas agrupaciones para adquirir bienes raíces, en consecuencia, toda persona física o moral puede adquirir inmuebles, derecho sujeto a una extensión de veinticinco veces lo señalado en la fracción XV. La Ley Agraria regula su estructura, la participación de extranjeros y los medios de control para su cumplimiento.¹⁰⁰

Fracción VI. El texto anterior no autorizaba a ninguna otra corporación diferente a las mencionadas en las fracciones III, IV y V tener en propiedad o administrar bienes, excepto los destinados al objeto de la institución.¹⁰¹

Fracción VII. Las reformas realizadas a la fracción en estudio, dan un reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica de los núcleos de población y a la propiedad ejidal y comunal de la tierra, así como la de los grupos indígenas.

Esta disposición permite que ejidatarios y comuneros adopten las condiciones que más les convengan para aprovechar sus recursos productivos. Pueden en consecuencia, decidir el uso asociado de sus parcelas y tierras comunales, celebrar contratos de arrendamiento, aparcería y de explotación directa por terceros.

Concede a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y autoriza al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria. Queda vigente solamente la acción restitutoria.

El Presidente de la República Mexicana deja de ser la máxima autoridad agraria. Antes de la reforma esta fracción constituía el fundamento jurídico del proceso comunal, ya que establecía el derecho de las comunidades para disfrutar de las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se las hayan restituido o restituyeren. También establecía la doble jurisdicción administrativa y judicial, era la reglamentación de conflicto por límites de terrenos comunales, al facultar al Ejecutivo Federal y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de dichas cuestiones.¹⁰²

Fracción X. Desafortunadamente fue derogada esta fracción, ya que constituía un derecho a dotación, bien marcado en beneficio de los núcleos de población que no tenían tierras yaguas. Era el fundamento del proceso ejidal, establecía la extensión mínima de la unidad de dotación.¹⁰³

¹⁰⁰ Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, op. cit., pp. 296-297.

¹⁰¹ Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1997", 20ª. Ed., Porrúa, México, 1997,

p.1077

¹⁰² Rivera Rodríguez Isaías, op. cit., pp. 87-89

¹⁰³ Valle Espinosa, Eduardo, "el Nuevo Artículo 27, Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas", nuestra, México, 1992, p.69.

Fracción XI. El contenido de esta fracción, establecía a las autoridades agrarias. Constituía el fundamento de jurisdicción y procedimiento administrativo para la solución de controversias agrarias. La Secretaría de la Reforma Agraria desaparece del hecho jurídico, pero seguirá funcionando, será objeto de una regulación especial por el Estado. Se derogó en el texto vigente.

Fracción XII. Derogada. Anteriormente establecía las bases de los procedimientos agrarios para la restitución o dotación de tierras yaguas. La presentación de una solicitud de restitución abría de oficio la vía dotatoria, para el caso de que la restitución se declarara improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores eran turnadas a las comisiones agrarias mixtas. Las propias comisiones tenían encomendada la ejecución de los mandamientos del gobernador. (Procedimiento la instancia).

Fracción XIII. En el texto anterior, señalaba que la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario tenían la facultad de dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hubieren introducido los gobiernos locales, se informaba al C. Presidente de la República, para que éste dictara su resolución como suprema autoridad agraria. (Procedimiento 2a. instancia). Fue derogada.

Fracción XIV. Derogada. Antes de ser derogada esta fracción mencionaba que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas no tendrían ningún recurso. Ni amparo, tendrían solamente derecho al pago de la indemnización correspondiente. Se hacía la excepción de los pequeños propietarios quienes podían promover el juicio de amparo.

Fracción XV. Esta fracción protegía a la pequeña propiedad en explotación, definía a la pequeña propiedad, la pequeña propiedad agrícola y a la pequeña propiedad ganadera, fijando sus límites. Con las reformas, esta fracción determina los mismos términos con algunas innovaciones, tal es el caso del cultivo de la palma, agave y nopal en la pequeña propiedad en una extensión de trescientas hectáreas en explotación. También prohíbe los latifundios.¹⁰⁴

Fracción XVI. Esta fracción fue derogada. Su texto anterior señalaba que las tierras objeto de adjudicación individual debían fraccionarse al ejecutarse el fallo presidencial.

¹⁰⁴

Art. 27, Fracción XV, Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1992, pp. 3-4.

Fracción XVII. El contenido anterior facultaba al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes: a) para fijar en cada entidad federativa la extensión máxima de tierra de una persona; b) para fraccionar los excedentes; c) para expropiar en caso de oposición del propietario al fraccionamiento; d) la indemnización se pagaría por anualidades; e) para indemnizar con bonos de la deuda agraria. El texto vigente instituye a las autoridades antes señaladas para expedir leyes que determinen los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan de los límites marcados por las fracciones IV y XV. Así mismo indica cómo se fraccionará el excedente. Finalmente, señala que las leyes locales organizarán el patrimonio familiar determinando su constitución, será inalienable e inembargable.¹⁰⁵

Fracción XIX. Se conserva el contenido anterior que establece la garantía de una justicia honesta y expedita y asesoría legal para el campesino, reafirmando las tres formas de propiedad de la tierra: ejido, comunal y pequeña propiedad. Se adiciona la fracción estableciendo que son de jurisdicción federal las cuestiones de límites, entre dos o más núcleos de población, así como la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades. Por último, la ley establecía un órgano para la procuración de justicia agraria, por lo cual se instituyen los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.¹⁰⁶

5.2. La propiedad Agraria en la Ley Agraria de 1992.

La Ley Agraria "es el conjunto de disposiciones legales que regulan los derechos agrarios y la propiedad de la tierra en el medio rural. Es además, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria. Se compone de 208 artículos, de ellos 200 contemplan las disposiciones generales, el reconocimiento de la personalidad jurídica y patrimonio de los ejidos y comunidades, de los sujetos agrarios y, lo relativo al juicio agrario, así como del recurso de revisión, entre otros temas, los 8 restantes son transitorios.

Esta Ley, entró en vigor el 27 de febrero de 1992, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esta disposición legal se reformó en los artículos 166, 170 primer y segundo párrafos, 175,185 fracción VI y 198 fracción I, adicionándose además los artículos 166, con un párrafo segundo, 173, con los párrafos segundo al séptimo, 180, con un párrafo segundo, 185, con un párrafo último y 191, con los párrafos segundo al cuarto, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1993.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 1079.

¹⁰⁶ Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, op. cit., p. 298.

¹⁰⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, op. cit., p.37.

5.2.1. Los ejidos y las comunidades.

El ejido y la comunidad constituyen la propiedad social, "en primer término por las características que dichas formas de tenencia de la tierra han tenido hasta antes de la reforma constitucional de 1992, recordemos que dichas tierras eran inalienables, inembargables, intransmisibles e imprescriptibles; es decir; los ejidatarios y comuneros tenían el uso y disfrute, más no libre disposición del bien.

Es preciso mencionar además, que la constitución o reconocimiento de dicha propiedad siempre fue de manera gratuita, esto es, se constituyó dentro del marco de la política del reparto agrario".¹⁰⁸

Existen tantos conceptos como estudios en la materia, por lo que sólo citaremos la definición oficial. Mario Ruiz Massieu nos remite al documento presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria Rural celebrada en la sede de la FAO en Italia, publicado en 1979, donde señala que:

"[...]el ejido es una sociedad de interés social inicial constituido por la tierras, bosques y aguas que el estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, e intransferible, a inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y le democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. Asimismo, la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unida de producción cuenta con Órganos de decisión y ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y auto gestión conforma a sus tradiciones y costumbres."¹⁰⁹

Como es fácil concluir, a la luz de las reformas constitucionales y la conformación del nuevo derecho agrario los conceptos oficiales antes verificados están muy distantes de la realidad. En consecuencia, intentaremos describir, más que definir estas dos figuras tomando los elementos básicos de los anteriores conceptos y los principios plasmados en el nuevo artículo 27 constitucional.

¹⁰⁸ Ibidem, p.26.

¹⁰⁹ Mario Ruiz, Massieu, "Derecho Agrario Revolucionario", UNAM, México, 1987, pp. 235-236.

El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto de aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultivan.

Las comunidades son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieren sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre. Las comunidades pueden ser agrarias o indígenas según su integración étnica, teniendo estas últimas una protección jurídica especial.¹¹⁰

5.2.1.1. Los ejidos.

El ejido lo podemos entender como la porción de tierra y de más bienes inherentes a la misma, que el Estado ha otorgado a los campesinos que cumplieron los requisitos o capacidad individual y colectiva. Dicho beneficio se entregó por mandato de una resolución Presidencial o por sentencia del Tribunal Superior Agrario.

El objetivo fundamental, es satisfacer las necesidades agrarias de los beneficiados, quienes por cierto a partir de que se publique en el Diario Oficial de la Federación son considerados como propietarios de los bienes.

Actualmente se integra por las tierras de cultivo o parcelas, las de uso común y las tierras para el asentamiento humano, en donde se localiza la zona urbana ejidal.¹¹¹

El ejido lo podemos definir como indica el maestro Gallardo Zúñiga, partiendo de la ley de ejidos de 1920, es su artículo 13 que lo define "como la tierra dotada a los pueblos".

Por otra parte, a partir de su raíz etimológica exitus, que significa la salida, es decir, que se establecería en las afueras de la ciudad, esto último, nos permite ubicar precisamente que el Derecho Agrario se aplica

¹¹⁰ Rivera Rodríguez, Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Mc Graw Hill, México, 1999, pp. 131-132.

¹¹¹ Gallardo Zúñiga, Rubén, op. cit., p. 29.

fundamentalmente en el medio rural y, por excepción en el urbano, cuando por ejemplo, la mancha urbana haya provocado que tierras con vocación agrícola, hoy se encuentren en el medio urbano, propiamente dicho.¹¹²

Los requisitos que debían cubrirse para crear un ejido, nos indica el maestro Gallardo Zúñiga que "la Ley Federal de Reforma Agraria contempló como requisitos de procedencia reunir la capacidad individual y colectiva; en la primera, el interesado debía satisfacer los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de 16 años o menor si tenía familia a su cargo, tener como ocupación habitual el trabajo del campo, no haber sido beneficiado por Resolución Presidencial anterior, no haber sido condenado por la siembra de estupefacientes, entre otras. Además de los anterior, debía tratarse por lo menos de un grupo de 20 solicitantes y residir en el lugar por lo menos con 6 meses de anterioridad, excepto tratándose de la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal.

Por otra parte, debía existir la posibilidad material y jurídica para disponer de tierras susceptibles de afectación de propiedad particular u en otras ocasiones, propiedad de la Nación, de los Estados o Municipios."¹¹³

5.2.1.2. Las tierras ejidales.

En su más amplia acepción, las tierras del ejido son las propiedades inmobiliarias entregadas a los ejidatarios, o, más precisamente, las tierras dotadas por virtud de alguna o algunas acciones de la reforma agraria, proceso que duró más de siete décadas y dicho proceso con la reforma de 1992 y la nueva Ley Agraria lo han venido a consolidar. La propiedad ejidal no puede entenderse desligada del largo proceso histórico de la reforma agraria, del cual fue columna vertebral la redistribución de la tierra y al cual debe su origen el ejido.

Una acepción más completa debe incluir las tierras que sean incorporadas al ejido. Imaginemos un núcleo de población que decide comprar tierras de un pequeño propietario para sumaras en régimen ejidal a su ejido. La Ley lo permite y deja abierta esa posibilidad (artículo 80 de la Ley Agraria).

Desde la perspectiva jurídica, la ley establece que, por su destino, las tierras ejidales pueden ser, i) las que constituyen el asentamiento humano, es decir, el lugar en que el núcleo de población tiene su asiento, el centro del caserío o casas-habitación y accesorios públicos tales como centros de reunión, esparcimiento, servicios públicos o deportivos; ii) las tierras de uso

¹¹² Ibidem, p. 31.

¹¹³ Ibidem, p. 29.

común, que son patrimonio de todos los ejidatarios y que sirven para el laboreo y otras actividades de aprovechamiento económico del núcleo de población, y iii) el conjunto de tierras que agrupa a las parcelas o tierras de labor individuales de cada ejidatario (artículo 44 de la Ley Agraria).

LA DETERMINACIÓN DEL DESTINO DE LAS TIERRAS EJIDALES Cualquier clasificación doctrinal o legal de las tierras parece de antemano artificial o hueca. En el caso de la nueva Ley Agraria, su clasificación reviste tal vez la mayor importancia de toda la temática relativa a las tierras ejidales, pues responde con gran claridad al principio de libertad de los ejidatarios (artículo 10 de la Ley Agraria). Probablemente es la novedad regulatoria de mayor trascendencia en el nuevo marco legal de la propiedad ejidal. Sin modificar el régimen de tenencia de la tierra, sin extraer ésta del régimen ejidal, la Ley otorga a los ejidatarios la facultad legal de determinar a qué van a ser destinadas las tierras de que es propietario el ejido, con lo que se imprime una característica jurídica de enorme dinamismo: partiendo de una extensión dada, el ejido puede recomponer, repartir o rehabilitar su delimitación interna, de acuerdo con las necesidades propias y del momento. No olvidemos la importancia que significa para cualquier propietario poder variar el destino de sus tierras para adaptar su aprovechamiento a los requerimientos que se le presenten. Esto adquiere mucho mayor relevancia ante un entorno de nuevas tecnologías, nuevas semillas, nuevos mercados, nuevos productos, en fin, nuevas demandas de la modernidad (artículos 76 al 85 de la Ley Agraria).

Los ejidatarios, por disposición de la nueva Ley, pueden determinar el destino de sus tierras (asentamiento humano, uso común y parceladas), siempre y cuando no se lesionen los derechos de terceros y, desde luego, se haga en los términos que señala la propia Ley (artículo 14 de la Ley Agraria), que cubre una serie de principios cuyo objeto es triple: disponer el ejercicio de libertad, reconocer los derechos de los posesionarios reales e inducir el desahogo de procedimientos mínimos para lograr estabilidad y seguridad en la tenencia de las tierras ejidales. Todo ello en una combinación de esfuerzos de los integrantes del núcleo de población que ejercen sus derechos y del poder público, que vigila que se cumpla con la Ley e imprime su sello de autorizar para darle plena validez a lo actuado. La Ley busca el equilibrio óptimo entre el libre ejercicio de los derechos de los ejidatarios y la intervención oficial, de tal manera que se pueda obtener mayor espontaneidad y autenticidad y, a la vez, ofrece la tutela oficial indispensable, sin que ésta ahogue la iniciativa de los actores reales. Este equilibrio es justo y es necesario. Lo primero porque así lo ordena la Constitución (artículo 27 Constitucional fracción XIX), lo segundo porque la delimitación de tierras es un proceso costosísimo y fuente de posibles abusos. De ahí la indispensable intervención de la autoridad, tanto en los aspectos técnicos como en los relativos a la seguridad de los documentos y registros. :

Este tema es de capital importancia, pues incide en el corazón de la problemática agraria de hoy: la regularización de la tenencia de la tierra. Después de más de setenta años de reparto agrario, se impone ahora la necesidad imperiosa de identificar con precisión a cada ejidatario, a cada poseionario y a cada vecindado. Hay que deslindarle real y formalmente sus tierras y darle su documento o depurarle el que tiene. Todo esto se dice fácil, hacerlo está requiriendo un enorme esfuerzo. La Ley pone a la cabeza de este esfuerzo a los propios involucrados, como corresponsables principalísimos del proceso.

En consecuencia, con lo argumentado anteriormente, la Ley dispone que los ejidatarios no pueden repartirse de manera arbitraria las tierras del ejido, sino que deben antes hacer la delimitación de las tierras, regularizar la tenencia de los poseionarios, reconocer los derechos de éstos o conceder nuevos derechos sobre las tierras (artículo 56 de la Ley Agraria), todo mediante un proceso regulado por la Ley y sujeto a "Normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido"¹¹⁴ expedidas por el Registro Agrario Nacional, con la finalidad de que la Asamblea de ejidatarios cuente con los elementos técnicos necesarios, para llevar a cabo la delimitación de tierras al interior del ejido, proceso que contiene los siguientes elementos: i) el ejido inicia el proceso a partir de un plano aproximado de sus tierras, el cual muestra los linderos de éstas con respecto de tierras ajenas y que puede haberse elaborado por la autoridad competente antes de la reforma legal de 1992 o por el Registro Agrario Nacional; el paso siguiente consiste en la recomposición de las tierras hacia dentro del ejido, es decir, la elaboración de una "fotografía" de la tenencia de la tierra, recogiendo la realidad, que incluye quienes son los ejidatarios o individuos que estén en posesión física de las tierras y la extensión, linderos y colindancias respectivas .ii) después de identificar y ubicar el estado real de la tenencia de la tierra, el ejido (idealmente con la ayuda de la autoridad) tratará de cotejar dicho estado real con la documentación formal con que se cuente, para luego iniciar la regularización de poseionarios, consistente en el reconocimiento de parcelas de hecho o reconocimiento de poseionarios que carecen de títulos o que los que tienen son defectuosos o incongruentes con su posesión real; iii) el ejido procede a decidir -si así lo desea- qué extensiones reserva al asentamiento humano (y una posible zona e crecimiento) y cuáles serán sus tierras de uso común; iv) respecto de las tierras de uso común, la Ley presume que los ejidatarios gozan de sus derechos por partes iguales, excepto cuando la asamblea asigne porciones distintas, en virtud de una consideración especial respecto de las aportaciones (o contraprestaciones) de cada individuo o grupo de individuos, ya sea en recursos o trabajo; v) hecha la regularización en los términos arriba descritos, se procede entonces a la certificación del plano interno del ejido por

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 1992.

parte del Registro Agrario Nacional, plano que servirá de base a las subsiguientes transacciones que involucren a las tierras ejidales, y vi) con base en el plano interno, la asamblea, por conducto de su representante (que puede ser el comisariado) instruye al Registro Agrario Nacional para que expida tanto los certificados parcelarios (que acreditan los derechos sobre cada parcela) como los certificados de derechos comunes (que acredita los derechos sobre las tierras de uso común), ya inscritos en el propio Registro, en favor de los beneficiarios.

Para evitar la depredación incontrolable y el fraccionamiento antieconómico, la Ley dispone que serán nulas las asignaciones de parcelas en bosques o selvas tropicales (artículo 59 de la Ley Agraria).

Como mecanismo diseñado para evitar abusos en el proceso de asignación de tierras por la asamblea, la Ley en su artículo 61 ofrece la posibilidad regulada de impugnar dicha asignación a los individuos, separadamente o mediante una especie de acción de grupo (cuando se trata de 20% o más del total de ejidatarios), que se sientan perjudicados en sus intereses, ante el Tribunal Agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria. Adicionalmente, la Ley dispone que cuando el procurador agrario presuma que "la asignación se realizó con vicios o defectos graves, o que puede perturbar seriamente el orden público", dicho procurador también pueda impugnarla, en cuyo caso el Tribunal Agrario debe dictar las medidas necesarias para lograr una conciliación de intereses. Sin embargo, para dar firmeza y suficiente seguridad jurídica a las resoluciones de la asamblea del ejido, la Ley establece que la asignación que no haya sido impugnada después de noventa días naturales posteriores a la resolución de la asamblea será definitiva (artículo 61 segundo párrafo de la Ley Agraria).

Para concluir lo relativo a la delimitación y destino de las tierras ejidales, conviene hacer dos precisiones. Una, en el sentido de aclarar que todo lo anterior tiene como fin que el ejido establezca cómo desea dividir sus tierras en forma ordenada y con el menor perjuicio. La otra, para advertir que lo que en el papel parece un acto o sucesión de actos relativamente unificados, en la realidad se habrá de dar en momentos distintos y probablemente sin el orden cuadrículado o estático que parece concebir la Ley.¹¹⁵

5.2.1.3 La constitución de Nuevos ejidos.

Actualmente es posible crear nuevos ejidos, para su constitución es necesario un grupo de por lo menos 20 personas que aporten tierras, que se constituyan ante Notario Público, que tengan su proyecto de Reglamento

¹¹⁵ Téllez, Luis, "Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas", Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 38-40.

Interior e inscribirse en el Registro Agrario Nacional (todo ello, de conformidad a los previsto en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria).¹¹⁶

Si bien es cierto que la política de reparto agrario concluyó con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, actualmente, existe la posibilidad de crear algún nuevo ejido, siempre que exista la voluntad y aportación de tierras de por lo menos 20 personas, (número igual de personas que consideraba como capacidad colectiva la legislación anterior para constituir un ejido mediante la Dotación de Tierras). Existen requisitos a cumplir para su constitución; por una parte, además de la aportación de tierras en forma individual, es necesario contar con un proyecto de Reglamento Interno, constituirse ante Notario Público, en este caso, no se habla solamente de Fedatario, sino de Notario, debiendo inscribirse en el Registro Agrario Nacional. A partir de este momento, existe en el mundo normativo.

Finalmente, es importante que la superficie que se aporte esté libre de cualquier gravamen, inclusive cuida que la misma no se haga en fraude de acreedores; ya que de lo contrario, será nula. Esta situación podría evitarse contando con el concurso de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio correspondiente, mediante el otorgamiento de la constancia que al efecto pueda expedir.

El nuevo ejido surge jurídicamente al momento de inscribirse en el Registro Agrario Nacional; por lo que, debe regirse por la Normatividad Agraria en sentido amplio.

De tal suerte que adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio, atento a lo previsto por la fracción VII, del artículo 27 Constitucional y 92 de la Ley Agraria, podrá consecuentemente nombrar sus representantes y realizar sus asambleas, entre otras actividades.

Si bien existe la posibilidad que las tierras en las que se haya adoptado el dominio pleno puedan incorporarse al régimen ejidal es importante mencionar que corresponde a cada titular asumir dicha decisión, la que deberá realizar mediante escritura pública, la que debe ser inscrita en el Registro Agrario Nacional, de acuerdo a la generalidad que contempla el precepto que se comenta y de manera particular, a lo señalado por el artículo 18, fracción III, inciso f, del Reglamento Interior de dicho Organismo, el que a la letra dispone lo siguiente: "Llevar a cabo la inscripción de los siguientes asuntos: f) Testimonio de la escritura pública que establezca la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal".

¹¹⁶ Gallardo Zúñiga, Rubén, op. cit. P. 30.

Respecto a la participación del comisariado, ella es importante por ser el representante del núcleo, aunque dicha incorporación como se dijo anteriormente se asume en forma individual y, por lo tanto, no interviene la voluntad de la asamblea en su decisión.

Hoy, este procedimiento es sumamente sencillo, sobre todo, al recordar la forma de incorporación que al respecto contemplaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en materia de ampliación de ejido, atento a lo dispuesto por el artículo 241.¹¹⁷

La ley no habla de la posibilidad de que los ejidatarios en particular puedan adquirir tierras distintas de su unidad parcelaria bajo régimen del dominio pleno para incorporarlas al régimen ejidal, como parte integrante de su parcela o como otra unidad para sí o sus familiares. Es posible que no se desee constituir un nuevo ejido por no contar con la capacidad colectiva o simplemente porque su intención sea mantenerse dentro de su propio ejido. En este caso, debido a que el régimen de la propiedad social es una decisión de la asamblea, será ella la que deba autorizar la incorporación de tierras del dominio pleno en forma individualizada, aun en el caso de que no fueren limítrofes a las tierras del ejido.

Habrá quien cuestione las ventajas que otorga la desincorporación de un predio del régimen de propiedad privada para trasladarlo al social, sobre todo a la luz de la reforma que le otorga una nueva cara al derecho agrario que abre los caminos para la privatización del campo. En realidad, en este asunto se encuentran involucradas cuestiones de muy diversa índole que tienen un alcance práctico. En primer lugar, la ley de la materia no señala limitación alguna para la transformación del régimen privado en social y viceversa, por lo que puede realizarse una serie de transformaciones según convenga a los intereses de sus miembros. También debemos recordar que el régimen social recibe ciertos privilegios y estímulos de carácter fiscal y crediticio, facilidades y sistemas simplificados, así como líneas de crédito con intereses relativamente bajos, amén de otras ventajas, como insumos, asesoría técnica agropecuaria y forestal (SARH) y de organización en general (SRA).¹¹⁸

5.2.1.4. La expropiación de bienes ejidales y comunales.

Son causas de expropiación por utilidad pública: a) el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función pública; b) el ordenamiento urbano y ecológico, las reservas territoriales y las áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; c) la promoción y ordenamiento del desarrollo y conservación de recursos agropecuarios.

¹¹⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, "Ley Agraria Comentada", Porrúa, México, 2002, 81-82.

¹¹⁸ Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., pp.167-168.

forestales y pesqueros; d) la explotación, procesamiento y conducción del petróleo y de otros elementos naturales, así como el establecimiento de plantas relacionadas; e) la regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural; f) la creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; g) la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje, obras que faciliten el transporte, líneas de energía, obras hidráulicas y pasos de acceso; y h) los demás que señala la Ley de Expropiación y otras leyes (art. 93).¹¹⁹

El artículo 27 constitucional, párrafo segundo contempla la facultad para el Estado, a través de sus órganos de gobierno para realizar como ente soberano, el acto jurídico por virtud del cual la propiedad sufre una modificación o cambio, siempre que exista una causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior al interés particular o de grupo y, que medie una indemnización, la que deberá apoyarse en el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

En nuestra materia, regulan el procedimiento los artículos del 93 al 97 de la Ley Agraria, así como la Ley de Expropiación (ambas reglamentarias del artículo 27 constitucional y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural), Respecto a los efectos que produce, es la desincorporación material y jurídica de las tierras ejidales o comunales y, su incorporación de manera natural al derecho común, debiendo cancelar la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional e inscribirse en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio.¹²⁰

5.2.1.5. Las comunidades.

Para hablar de la comunidad como forma de tenencia de la tierra: en nuestro país, es necesario mencionar que ésta se ha creado desde tiempo inmemorial. En la actualidad existen aún comunidades de hecho y de derecho, respecto a estas últimas, han sido reconocidas por las distintas Legislaciones Agrarias mediante la emisión de alguna Resolución Presidencial o Sentencia.

Además de lo anterior, actualmente, la Ley que se comenta, establece en el artículo 23, fracción XIII, en relación con el 103, el que a la letra dispone lo siguiente: "...Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos...", sigue diciendo que "...A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá por legalmente transformado en comunidad..."

¹¹⁹ Ibidem, p.169.

¹²⁰ Gallardo Zúñiga, Rubén, Prontuario Agrario, p. 28.

Es importante mencionar que si bien ya no existe la Restitución de Tierras, Bosques y Aguas, como en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente, se confiere esa atribución a los Tribunales Unitarios Agrarios, ante quienes el ejido y la comunidad pueden promover la restitución respecto de los bienes que hayan sido despojados (artículo 18 fracción segunda de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Precisamente en esta premisa, es como puede solicitarse inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio; siempre y cuando dicha restitución haya procedido y, en consecuencia, declarado alguna nulidad de escrituras.¹²¹

El artículo 99 de la Ley Agraria menciona Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad. Al igual que el ejido, la comunidad al existir en el mundo normativo, produce algunos efectos jurídicos; tal es el caso de reconocer su personalidad y patrimonio, la posibilidad de nombrar a sus órganos de representación y vigilancia, pleno respeto a su asamblea y, lo que es muy importante, la protección especial que se ofrece a sus tierras, las que continúan teniendo limitaciones para entrar al mercado, siendo por tanto: inalienables, imprescriptibles e inembargables; a excepción de la aportación que pueda hacerse para la constitución de alguna sociedad civil o mercantil propietaria de tierras

Cabe mencionar de igual forma, que mediante acuerdo de asamblea existe la posibilidad de cambiar el régimen comunal al ejidal y viceversa (artículo 104 de la Ley Agraria).

Al igual que en el ejido, podrán aportarse tierras para la constitución de sociedades, así como ceder temporalmente el uso y disfrute del aprovechamiento de sus bienes (artículos 107 y 108 párrafo sexto de la Ley Agraria).

Cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad.

El Estatuto Comunal, es el documento que rige la vida interna de la comunidad; por ello, se contemplan en él, las reglas básicas de convivencia, así como las formas de aprovechamiento de los recursos con que cuente, los derechos y obligaciones de sus integrantes (artículo 101 de la Ley Agraria).

Por otra parte, es importante recordar, que la propiedad de las tierras y bienes de las comunidades no solamente se comprende por ser la propiedad más antigua en nuestro país, sino que se respetan los usos y costumbres

¹²¹ Gallardo Zúñiga, Rubén. *Ley Agraria Comentada*, p. 86-87.

Lo anterior, es lo que hoy en día ha permitido que también en las comunidades se estén realizando trabajos de certificación de derechos (PROCEDE).

Además de lo anterior, debe anotarse que las comunidades continúan con protección jurídica especial; siendo inalienable, inembargable e imprescriptible, la excepción que puede darse es para la aportación de tierras para la constitución de alguna sociedad propietaria de tierras, como se dijo antes (artículo 99 fracción III de la Ley Agraria).

Como se dijo en el comentario anterior, puede o no haber la asignación de parcelas en forma individual, en caso contrario, el derecho será de todos los comuneros.

Los ejidos legalmente constituidos pueden cambiar su régimen de propiedad, siempre y cuando lo hagan con apego a lo señalado por el artículo 23; fracción XIII; es decir, que se realice por acuerdo de asamblea de formalidades especiales.

Lo anotado en el párrafo anterior, podemos decir que es la formalidad que debe cumplirse en asamblea, cuya acta deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional. Cabe la posibilidad que un grupo de ejidatarios decidan continuar bajo el régimen comunal, en cuyo caso, debe ser respetada la asignación de régimen que con anterioridad se haya realizado y, en consecuencia, subsistiría el ejido en la fracción de terreno que ocuparan, siempre y cuando, ambos grupos queden integrados al menos por 20 individuos.

Lo anterior, nos da la pauta para pensar en una división de ejido, con el objeto que ambos grupos tengan plenamente reconocidos sus derechos en lo individual y lo colectivo.

Hablar del cambio de régimen de tenencia de la tierra (propiedad), considero que obedece en buena medida al antecedente socio-cultural del grupo, porque en muchas ocasiones históricamente han pertenecido a alguna comunidad y, por ello, desean continuar bajo ese tipo de propiedad.

Tomando en consideración que en ocasiones las comunidades cuentan con grandes extensiones de tierra y, además, se puede conformar por distintos grupos en posesión de diversas fracciones o polígonos, se podrán crear subcomunidades las que podrían contar con sus "propios" órganos de representación y gestión administrativa; sin que ello signifique, la división de la comunidad.

Lo anterior, no podrá ir en contra de los acuerdos de asamblea, ni suplir la atribución conferida al comisariado de bienes comunales y del consejo de vigilancia.

En los albores del siglo XXI, aún existen en muchos Estados, grupos "indígenas", podemos decir, que por ser históricamente los propietarios de las tierras en muchos lugares de nuestra geografía, tanto la Constitución como la presente Ley, otorgan una protección especial a sus tierras.

Más aún, debemos recordar que actualmente y como resultado de la reforma constitucional de 1992, se reconoce la personalidad jurídica y patrimonio de estos núcleos de población, los que en la actualidad ascienden a aproximadamente 2,400.

Hemos anotado anteriormente, que los ejidos y comunidades constituyen la propiedad social; por ello, actualmente, serán aplicables a ambos tipos de propiedad el contenido de la Ley Agraria, siempre y cuando, no se violen los derechos de las comunidades y sus integrantes.

Actualmente, se realizan acciones en lo jurídico e institucional a fin de proporcionar de ser necesario un intérprete dentro del juicio agrario a quien así lo requiera, con el objeto de que sean debidamente escuchados.¹²²

5.2.2. Las sociedades rurales.

ANTECEDENTES

En el Reglamento de Cooperativas Agrícolas y en la primera Ley de Crédito Agrícola, ambos promulgados en 1926, se disponían formas de organización para la producción, tanto para los ejidatarios como para los agricultores en pequeño, mediante la constitución de sociedades cooperativas, que tendrían como objeto, entre otros, la obtención de créditos, la organización de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, la comercialización y la transportación de los productos.

Es en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuando por vez primera en una forma expresa se faculta a los ejidatarios y núcleos ejidales para organizarse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones, mutualidades u otros organismos semejantes para lograr una mayor producción en sus explotaciones agropecuarias.

Esta facultad se contenía en el Artículo 147 del mencionado ordenamiento. Al respecto, el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra clásica de Derecho Agrario titulada El problema Agrario de México opinaba

¹²² Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada*, pp. 86-90.

que esta disposición "tal pareciera que salía sobrando, puesto que no hay ninguna ley que impida a los ejidatarios en particular y a los núcleos ejidales en conjunto, constituir asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones mutualidades y otros organismos semejantes", por tal motivo el maestro da a este precepto un carácter solamente de sugerencia, pues en su concepto el artículo tenía como finalidad despertar en los ejidatarios el espíritu de empresa.

Para que a los ejidatarios y núcleos ejidales se les facilite organizarse a través de cualquier forma de las mencionadas en la disposición antes citada, la Secretaría de la Reforma Agraria expidió un manual de organización ejidal en el que, con bastante claridad y sencillez, se daba a conocer la forma en que deben constituirse los organismos ya mencionados.

Únicamente en la derogada Ley de Crédito Rural había diversas formas de organización para la producción, que se podían dar entre ejidos, comunidades y pequeños propietarios.

El Artículo 32 del Reglamento de Cooperativas Agrícolas, disponía la constitución de unidades de producción entre ejidos y comunidades, quienes podían asociarse con colonos o pequeños propietarios, por lo tanto las unidades de producción podían darse entre ejidos y comunidades, ejidos y pequeños propietarios, colonos y comunidades, además de colonos y pequeños propietarios.

Por su parte, la Ley General de Crédito Rural del 5 de abril de 1976, reconocía como sujetos de crédito y reglamentaba su constitución a los siguientes organismos:

I. Sociedades de producción rural, II. Uniones de ejidos y comunidades, III. Uniones de sociedades de producción rural, y IV. Asociaciones rurales de interés colectivo.

Las sociedades de producción rural se integraban con colonos o pequeños propietarios que explotaban superficies de tierras que no excedieran a las reconocidas por la Constitución como pequeña propiedad. La unidad económica de producción se debía constituir con diez socios, y podían ser de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada.

Las uniones de ejidos y comunidades se constituían conforme a las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley General de Crédito Rural, y podían integrarse exclusivamente por ejidos, o por sólo comunidades, o bien con una combinación de estos tipos de núcleos agrarios.

La asociación de dos o más sociedades de producción rural constituía a las uniones de sociedades de producción rural, y estaban regidas por la Ley General de Crédito Rural.

Cuando dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o de comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción se asociaran con el objeto de integrar recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, sistemas de comercialización o cualquier otra actividad económica que no fuera la explotación directa de la tierra, se daría la constitución de las asociaciones rurales de interés colectivo.

LAS FORMAS ACTUALES DE ORGANIZACIÓN

Congruente con la finalidad de la actual legislación agraria que no es otra sino la de promover la justicia social y la libertad para el campesino mexicano, la ley concede a ejidos, ejidatarios, comunidades y en general a los productores rurales, la facultad de organizarse para el óptimo aprovechamiento de sus tierras, la transformación y la comercialización de sus productos, así como la prestación de servicios que permitan a los productores el mejor desarrollo de sus actividades, a través de uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, sociedades mercantiles o civiles, o bien sociedades o asociaciones de cualquier naturaleza.¹²³

La reforma constitucional de 1992, tiene como uno de sus objetivos fundamentales lograr en el campo mexicano un desarrollo rural sustentable, para lograr mejores condiciones de vida para los ejidatarios, comuneros y sus familias, entre otros sujetos de Derecho Agrario. Al respecto, el artículo 27 Constitucional señala en su párrafo cuarto lo siguiente: "...La Ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras..."

La Unión de ejido. Es la persona moral que se constituye con la participación de dos o más ejidos, cuyo objeto es coordinar acciones en actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o bien aquellas que permitan el desarrollo de sus integrantes, siempre y cuando no estén prohibidas por la Ley (artículo 108 primer párrafo de la Ley Agraria).

¹²³ Sotomayor Garza, Jesús G., "El Nuevo Derecho Agrario en México", Porrúa, México, 1993, pp. 199-201

Es importante recordar que actualmente, la asamblea ejidal o comunal al constituirse como el máximo órgano de decisión, corresponde a cada una de las asambleas dependiendo de los ejidos participantes emitir la resolución correspondiente. Cabe mencionar que un mismo ejido puede participar al mismo tiempo en dos o más uniones de ejidos (artículo 108 segundo párrafo de la Ley Agraria).

Con el propósito de lograr su nacimiento en el mundo normativo, es necesario se realice protocolización del acta correspondiente, ante Notario Público, la que debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional, recordemos que con dicha inscripción será oponible contra terceros (artículo 108 tercer párrafo de la Ley Agraria).

Como en cualquier tipo de persona moral, la asamblea se constituye como el máximo órgano de la sociedad, en la que participan dos representantes de los ejidos y, dos más, designados entre los integrantes de los comisariados ejidales y consejos de vigilancia (artículo 109 segundo párrafo de la Ley Agraria).

Respecto a su realización y formalidades a cumplir, es importante que se contemplen en sus estatutos; posteriormente, podrán regirse además de sus estatutos o ley interna.

Es necesario contar con el Consejo de Administración, el que se constituye como el órgano de dirección de la unión, se integra de la siguiente manera: Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales, en el número que prevean los citados estatutos (artículo 109 tercer párrafo de la Ley Agraria).

Corresponde a esta instancia la representación de la persona moral, haciendo exigible la firma de por lo menos dos de los miembros de dicho consejo en la expedición de algún documento; siempre y cuando, esta atribución no esté conferida a la asamblea general (artículo 109 tercer párrafo de la Ley Agraria).

De igual forma, es necesario contar con el Consejo de Vigilancia, siendo el órgano que se constituye para vigilar las actividades del consejo de administración (podemos decir que es similar al consejo de vigilancia en los ejidos); se integra de la forma siguiente: Presidente, Secretario y Vocal (artículo 109 cuarto párrafo de la Ley Agraria).

Tanto en el consejo de administración como en el de vigilancia, se nombran los suplentes respectivos, su encargo será por tres años (artículo 109 quinto párrafo de la Ley Agraria).

Podemos decir que la Asociación Rural de Interés Colectivo, puede considerarse como una figura superior, en razón, que en ella pueden participar cualquiera de las demás formas asociativas, aspecto importante es que además de inscribirse en el Registro Agrario Nacional, cuando en ella participen Sociedades de Producción Rural o Uniones de estas, deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, correspondiente (artículo 110 de la Ley Agraria).

Los productores rurales podrán constituir sociedades de producción rural, Dichas sociedades tendrán personalidad jurídica, debiendo constituirse con un mínimo de dos socios, estas se constituyen con la unión de productores rurales, cuya responsabilidad puede establecerse en forma limitada, ilimitada o suplementada, tiene por objeto: Coordinar acciones encaminadas a actividades productivas, de asistencia mutua o comercialización o bien la realización de alguna otra actividad no prohibida por la ley (artículo 111 de la Ley Agraria).

Antes de la reforma constitucional a la que nos hemos referido, en este tipo de sociedades participaron colonos o pequeños propietarios. Recordemos, que es precisamente con la referida reforma legal cuando se amplían las posibilidades para la incorporación a este tipo de personas morales a quienes detentan la propiedad social (ejido o comunidad).

En ella pueden participar por lo menos dos socios, los que pueden ser: ejidos, ejidatarios o cualquier productor rural.

En caso que participe algún ejido, es necesario contar con la resolución de la asamblea.

Por lo que se refiere a las formalidades, debe constituirse ante Notario Público e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, recordemos que toda inscripción que se realice será oponible contra terceros (artículo 111 tercer párrafo de la Ley Agraria)..

Después del nombre o razón social, ira seguida de las palabras Sociedad de Producción Rural o por sus abreviaturas SPR, debiendo señalarse además, el régimen legal que se haya adoptado.

Al igual que en las demás formas asociativas, la asamblea general, se constituye como el máximo órgano de la sociedad, en ella participan todos los socios; en caso de ser personas morales acudirán sus representantes legales, en tratándose de ejidos, son representados por dos personas designadas por la asamblea y de los órganos de representación y vigilancia (artículo 111 cuarto párrafo de la Ley Agraria).

Por su parte, el consejo de administración, se constituye como el órgano de representación de la sociedad, debiendo contarse con la firma mancomunada de por lo menos dos personas para la expedición de documentos (artículo 108 cuarto párrafo de la Ley Agraria).

El capital social se constituye con la aportación que realicen cada uno de sus miembros, los que tendrán en todo tiempo la oportunidad de transmitir sus derechos que puedan tener en la sociedad, siempre y cuando se tenga la aprobación de la asamblea (artículo 108 cuarto párrafo de la Ley Agraria).

Por otra parte, respecto al manejo contable o financiero de la sociedad será llevado por la persona que al efecto proponga la junta de vigilancia y aprobada por la asamblea como el máximo órgano de decisión (artículo 108 cuarto párrafo de la Ley Agraria).

Con el objeto de contar con una mayor participación de los productores rurales, la participación de varias sociedades de producción rural, pueden constituir una unión.¹²⁴

5.2.3. Pequeña propiedad.

Históricamente en México se ha combatido el acaparamiento de tierras en favor de una sola persona, con el firme propósito de evitar el latifundio. Al amparo de la legislación derogada, cuando esto se presentaba, existía la posibilidad de afectar las tierras para poder destinarlas para la constitución o ampliación de un ejido; dichas causales eran la excedencia o el fraccionamiento simulado.

Actualmente, ya no existe la posibilidad de afectación, pero en cambio, cabe la posibilidad que se denuncie el acaparamiento y, en su oportunidad, la Procuraduría Agraria desahogará el procedimiento de denuncia de excedente y, a fin de poder fraccionar y vender lo que rebase lo permitido por la Constitución y la Ley. Sobre el particular, es importante contar con las leyes reglamentarias de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, en cada Entidad Federativa¹²⁵.

Pequeña propiedad ganadera.- Está constituida por los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida. Su extensión se sujetará a los coeficientes de agostadero ponderados en la región de que se trate, suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (artículo 116 fracción II de la Ley Agraria).

¹²⁴ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada*, pp. 91-94.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 96.

El coeficiente de agostadero debe determinarlo y publicarlo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones, mediante estudios técnicos de campo. Estos estudios deben tomar en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en menor, según los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de cada región (artículo 120 de la Ley Agraria).

Al igual que la pequeña propiedad agrícola, debe respetarse la nueva calidad que adquieran las tierras ganaderas con las mejoras que le hiciera su propietario o poseedor, por lo que seguirán computándose de acuerdo con los índices de agostadero anteriores a la mejora, pero adicionalmente se exigirá que la producción obtenida por el uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado (los excedentes de esos productos pueden ser comercializados cuando mantengan el mínimo de 500 cabezas), o que la superficie total destinada a la agricultura no supere los límites de la pequeña propiedad agrícola, sin importar que no sea para alimentar el ganado, por lo que el límite aplicable será el de la calidad anterior a la mejora (artículo 122 de la Ley Agraria). Se exceptúan de las consideraciones anteriores todos los vegetales que se obtengan de forma espontánea: En estos casos, resulta aún más útil mantener el registro de dicho mejoramiento mediante la obtención periódica de los certificados de la SARH que comprueben el incremento de la calidad (artículo 121 de la Ley Agraria).

Finalmente, la propiedad ganadera puede convertirse en forestal, aun cuando rebase los límites de ésta (800 hectáreas).

Pequeña propiedad forestal.- Se integra con los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas de cualquier clase (silvicultura), cuya extensión no exceda las 800 hectáreas. A diferencia de los casos anteriores, la ley no menciona la posibilidad de que la propiedad forestal pueda transformarse en agrícola o ganadera, o incluso en mixta. Aun cuando es de desear una explotación racional de los bosques que permita su industrialización, pero también la renovación de sus recursos; cuando menos tendría que haber una definición terminante al respecto. Cabría considerar la posibilidad del agotamiento de los ciclos productivos, enfermedades de difícil tratamiento o cualquier otra circunstancia que haga incosteable esta explotación y que amerite un nuevo destino productivo, o bien, prohibir la conversión so pena de fraccionamiento y venta. Lo negativo es la indefinición al respecto, ya que puede ser fuente de conflictos.

Propiedad inafectable para restitución.- Debe considerarse también como pequeña propiedad, pero en este caso como inafectable ante la acción de restitución que promovieren los núcleos de población despojados

de las tierras que tenían en propiedad. En consecuencia, por mandato constitucional se deben respetar las propiedades que hubieren sido tituladas con base en los repartimientos realizados en virtud de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas (art. 27 constitucional, frac. VIII).

El precepto constitucional entiende que dicha inafectabilidad se refiere a un solo tipo de propiedad, que reúna los requisitos indicados, en tanto que la ley derogada, la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía por separado el respeto a los terrenos titulados al amparo de la ley de 1856 y de hasta 50 hectáreas poseídas a título de dominio.¹²⁶

La clasificación anterior, nos permite conocer los distintos tipos o calidad de tierra existentes, lo que puede determinar el tipo de destino o aprovechamiento. Además de lo anterior, en algún momento nos puede permitir conocer la superficie que detenta alguna persona en lo individual o una sociedad propietaria de tierras, con el objeto de conocer si existe o no, alguna violación a la Normatividad Agraria en materia de excedencia lo anterior se relaciona con lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Agraria.¹²⁷

5.2.4. Las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Las disposiciones del Título sexto de la Ley Agraria, son aplicables a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales

La tantas veces señalada reforma constitucional, en su iniciativa contempló la posibilidad que las tierras ejidales y comunales puedan aportarse para la constitución de sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras, con el propósito de hacer más rentable el campo mexicano.

Las sociedades mercantiles o civiles tienen una limitante en la extensión de la propiedad equivalente a veinticinco veces el límite de la pequeña propiedad.

De alguna forma se busca evitar que una sociedad tenga en propiedad una superficie mayor a 25 veces la pequeña propiedad; sin embargo, se contempla la posibilidad que exista una superficie mayor, siempre y cuando, existan el número de individuos en que se rebase los límites de la pequeña propiedad.

¹²⁶ Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., pp. 184-185.

¹²⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, Ley Agraria Comentada, p. 96.

Lo anterior, podría provocar el acaparamiento de tierras; por lo que, aunque estos comentarios no tienen como propósito sugerir adecuaciones a esta Ley, en el caso que nos ocupa, puede ser tarea del poder legislativo adecuar la norma, para evitar precisamente la constitución de latifundios en manos de sociedades civiles o mercantiles.

Su objetivo debe corresponder a los procesos productivos, de transformación y comercialización de los productos. Podemos decir, que son los mismos objetivos de las diversas figuras asociativas en las que podrán participar directa y únicamente productores rurales; como son: las Uniones de Ejido, las Sociedades de Producción Rural, entre otras.

Por otra parte, además de contarse con las acciones, tradicionales, deberá emitirse una serie de acciones serie T, con el objeto de representar el capital social aportado por el ejido o comunidad en lo colectivo o, los ejidatarios o comuneros en lo individual, según sea el caso y, tengan la posibilidad de no ser afectadas al momento de liquidarse la sociedad, tal como lo dispone el artículo 127 de la Ley Agraria.

"ART. 127. Las acciones o partes sociales de serie T no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales. Sin embargo, al liquidarse la sociedad sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social".

El titular de las acciones de serie T, tendrá derecho a recibir como pago del haber social tierras en caso de liquidación de la sociedad.

Al igual que se combate la creación del latifundio, ninguna persona física o moral podrá detentar acciones serie T, cuando rebasen los límites de la pequeña propiedad o 25 veces los límites de aquella, respectivamente.

Con el objeto de evitar el acaparamiento del capital social de una sociedad propietaria de tierras, se limita a menos del 50% la participación de capital extranjero (artículo 130 de la Ley Agraria).

Lo anterior, sin menoscabo de que se incorpore en el acta constitutiva, la cláusula calvo con el objeto de que dichos extranjeros renuncien a la protección de las leyes de su país de origen.

El Registro Agrario Nacional cuenta con una sección especial en la que inscribe:

Además de la inscripción que se realice en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, respecto a la constitución de sociedades civiles o

mercantiles propietarias de tierras, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, quien además, debe señalar la superficie, límites y colindancias de los predios aportados, además de la clase y uso de la tierra (artículo 131 de la Ley Agraria).

No menos importante, es tener el registro de los individuos y sociedades que cuenten con acciones serie T, esto último, por lo que significa y representa en el haber social la aportación de tierras antes referida (artículo 131 fracción II de la Ley Agraria).

Finalmente, tanto el administrador de la sociedad como los socios tenedores de las acciones referidas, serán responsables de proporcionar la información necesaria al citado órgano registral (artículo 131 fracción V de la Ley Agraria).

Como lo hemos referido anteriormente, y con el objeto de evitar el acaparamiento de tierras en el medio rural, también a las sociedades queda prohibido rebasar los límites previstos en la Ley; en cuyo caso, la Secretaría de la Reforma Agraria, conoce de la denuncia, procedimiento y, en su caso, emisión de la resolución sobre excedente de tierras (artículo 132 de la Ley Agraria).¹²⁸

5.2.5. Registro Agrario Nacional.

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en él, deberán inscribirse todos los documentos, resoluciones o sentencias que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones en materia agraria.

Es importante mencionar que cumple el mismo objetivo del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, surtiendo ambos casos, efectos contra terceros las inscripciones que en ellos se realicen y, por ende, haciendo prueba plena dentro y fuera de juicio todos los documentos que expida.

El Código Agrario de 1934, contempló su existencia a partir del artículo 109 y hasta el 116, inclusive. Las disposiciones legales que se dictaron con posterioridad lo siguieron contemplando; por lo que, la Ley Agraria, en sus artículos 148 a 156, lo ubica con carácter de órgano desconcentrado y le atribuyen sus facultades.¹²⁹

En ocasiones se afirma respecto a que el Registro Agrario Nacional, surge con motivo de la Reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992, sus antecedentes son el decreto de creación del Departamento Agrario de enero de 1934, así como el Primer Código Agrario del propio año, consideraron la

¹²⁸ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada*, pp. 100-103.

¹²⁹ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario Agrario*, p. 54.

necesidad de crear la instancia que llevara la inscripción de los actos y documentos que ampararan los derechos agrarios de los hombres y mujeres del campo.

Tiene como función primordial llevar un registro de aquellos documentos en los que consten los actos jurídicos que creen, modifiquen o extingan un derecho de carácter agrario, que sufra la propiedad en el medio rural; permitiéndole con ello, llevar el control y seguridad de la tenencia de la tierra (aspiración mayor no sólo de los sujetos agrarios, sino también de las instituciones del Sector Agrario) según el artículo 148 de la Ley Agraria.

Ante la posibilidad de constituir sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras, es necesario se lleve en el propio Registro una sección especial para su inscripción, en particular para el conocimiento de las acciones de tierras, lo mismo de sujetos individuales que de ejidos y comunidades.

Por otra parte, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley Agraria, artículos 4º, 19, fracciones I, III y IX; 25, fracción II, inciso q); 36, fracción VII, 43 y 53, inciso 1); entre otros, todos del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, dicho órgano desconcentrado cuenta con una sección especial en la que deberá inscribirse lo siguiente: sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras, las superficies, límites y colindancias de dichas tierras (las que pueden ser, para actividades agrícolas, ganaderas o forestales), los individuos y sociedades tenedoras de acciones serie T.

Además de lo anterior, son inscribibles: la Sociedad de Solidaridad Social, la Sociedad de Producción Rural, Unión de Ejidos, de Comunidades, Asociación Rural de Interés Colectivo, Unión de Sociedades de Producción Rural, Federación de Sociedades de Solidaridad Social y Confederación de Sociedades de Solidaridad Social (así como las modificaciones a los estatutos, otras modificaciones y de su liquidación).

El Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), artículo 149 de la Ley Agraria.

A fin de combatir el acaparamiento de tierras o la creación del latifundio, coordinará acciones con los gobiernos locales y con el INEGI, con el objeto de proporcionar asistencia técnica para la realización de trabajos de campo o técnicos cuando se desahogue el procedimiento de la denuncia de excedentes (en tierras ejidales, pequeña propiedad y sociedades propietarias de tierras) artículo 149 de la Ley Agraria.

Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él (artículo 150 de la Ley Agraria).

Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fueren favorables (artículo 150 segundo párrafo de la Ley Agraria).

Al igual que en la materia común, surte efectos contra terceros la inscripción que obre en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en nuestra materia, tienen igual efecto las inscripciones que en el Registro Agrario Nacional obren, haciendo prueba plena dentro y fuera de juicio las constancias que expida.

Al igual que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio: como se dijo antes, el Agrario Nacional, es público; por ello, cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos y tramitar copias simples o certificadas a su costa (artículo 151 de la Ley Agraria).

Deben inscribirse todos los actos y documento que creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones en materia agraria (artículo 152 de la Ley Agraria).

La función registral se cumple mediante actividades de calificación, inscripción y certificación de los actos y documentos que se relacionen con la propiedad ejidal y comunal, terrenos nacionales, baldíos, colonias agrícolas y ganaderas, sociedades rurales, así como civiles y mercantiles, entre otros actos jurídicos (artículo 152 de la Ley Agraria).

Esta función, la que por cierto, estimo es de la mayor importancia se cumple bajo el principio de que el Registro es público, por ende cualquier persona puede obtener información de sus asientos (artículo 151 de la Ley Agraria).

En concordancia con lo anterior y con el objeto de cumplir cabalmente las funciones registrales y catastrales respecto de la tenencia de la tierra, tanto los Notarios, así como el Registro Público de la propiedad correspondiente, deben informar al Registro Agrario Nacional, en las siguientes operaciones: las relacionadas con la propiedad ejidal o comunal, conversión de dominio pleno a propiedad ejidal, adquisición de tierras rústicas por las sociedades civiles o mercantiles y los traslados de dominio de terrenos rústicos de las sociedades antes referidas. Como mencionamos anteriormente, el Notario debe informar además de las listas de sucesores en las que haya intervenido (artículo 152 de la Ley Agraria).

De igual forma, se lleva la inscripción de los terrenos baldíos, siendo aquellos que no han salido del dominio de la Nación (artículo 153 de la Ley Agraria).

Es necesario e importante que se cuente con las inscripciones sobre el registro de acciones serie T, la superficie aportada por cuenta de los núcleos agrarios, respecto a la superficie, clase y uso que se vaya a dar. Igualmente debe llevarse de manera muy puntual la inscripción de lo relativo a los trabajos de regularización mediante PROCEDE, entre otros actos jurídicos y documentos (artículo 155 fracción I de la Ley Agraria).

Toda la información y documentación deberá procesarse y llevarse en forma óptima, a fin de que cuando le sea requerida esté en condiciones de responder eficientemente a esa demanda.

Deberá existir una interrelación entre los notarios y los Registro Públicos de la Propiedad y del Comercio, Cuando existan operaciones sobre adopción de dominio pleno o de éste al régimen ejidal, cuando se adquieran tierras por sociedades mercantiles o, civiles o cuando exista traslación de dominio de terrenos rústicos de dichas sociedades, en cuyo caso, es necesario se informe al Registro Agrario Nacional a fin de que se realicen las anotaciones correspondientes (artículo 156 de la Ley Agraria).¹³⁰

5.2.6. Terrenos baldíos y nacionales.

La Ley Agraria de 1992, en su capítulo noveno divide los terrenos de la nación exclusivamente en dos clases:

Baldíos y nacionales, además dispone que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria todo lo relacionado con ellos.

En un principio, la legislación que trató sobre los terrenos baldíos no hacía distinción entre éstos y los actualmente llamados terrenos nacionales. No es sino hasta la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, promulgada por Don Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1894, cuando se amplía la clasificación de los terrenos de que la Federación podía disponer para enajenarlos a particulares.

Esta ley clasificaba a los terrenos en baldíos, de demasías, excedencias y nacionales.

El concepto que existía respecto a los terrenos baldíos era que se trataba de superficies no destinadas a un uso público por la autoridad, ni cedidos a título oneroso a individuos o corporaciones autorizadas. Por demasías se tenían

¹³⁰

Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada*, pp. 111-115.

a los terrenos poseídos por un pueblo o por particulares con título primordial, con una extensión mayor que la amparada por la escritura de propiedad, siempre que la demasía se encontrara dentro de los linderos mencionados en el título.

Las excedencias eran las superficies de terreno que poseía un particular fuera de los linderos señalados en la escritura de propiedad, los que evidentemente deberían ser colindantes del terreno de la legítima propiedad del particular. Los terrenos nacionales eran los baldíos que no habían salido del dominio de la nación y que han sido deslindados y medidos. Además se consideraban como tales aquellos que provenían de demasías y que la Federación había recuperado por cualquier motivo.

De conformidad con la actual Ley Agraria en su artículo 157, son baldíos, los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por titulación, y que no han sido medidos ni deslindados¹³¹

Recordemos que la propiedad originaria Corresponde a la Nación (artículo 27 constitucional), misma que ha venido derivando el dominio de ella, constituyendo la propiedad privada, la ejidal y, reconociendo la comunal; sin embargo, existen tierras que no han salido de su régimen, tal es el caso de los baldíos, a diferencia de los nacionales

por su parte, son considerados como nacionales, los terrenos deslindados y medidos, los que pudieron haber sido entregados y titulados a favor de un particular, también conocido como nacionalero o, en su caso los que se hayan recuperado, en razón de haberse realizado la nulidad del título correspondiente (artículo 158 de la Ley Agraria).

Por su propia naturaleza los terrenos baldíos y los nacionales, no pueden bajo ninguna circunstancia ser embargados o prescribir a favor de persona alguna; de lo contrario se estaría contraviniendo el espíritu del artículo 27 constitucional respecto a la potestad que tiene el poder ejecutivo para transmitir el dominio de las tierras propiedad de la Nación (artículo 159 de la Ley Agraria).

Los terrenos nacionales se pueden cederse a favor de algún particular, en cuyo caso, se deben realizar los trabajos técnicos necesarios para llevar a cabo la medición de aquellos. Dicha actividad la realiza personal de la Secretaría de la Reforma Agraria o, quien ella designe, a quien se le denominará el deslindador, debiendo publicarse la realización de dichos trabajos en el Diario Oficial de la Federación, además de poner a la vista de los

¹³¹ Sotomayor Garza, Jesús G., op. cit. P. 172

interesados los planos en donde se ubiquen los terrenos motivo de los trabajos (artículo 160 de la Ley Agraria).

El expediente respectivo debe incluir, además del resultado de los trabajos técnico-topográficos, el acta circunstanciada que al efecto se haya levantado, para que con dichos elementos, además de la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria este en Posibilidad de emitir la "resolución" correspondiente (esta atribución a favor de dicha dependencia, nos permite observar un reconocimiento implícito de "autoridad" administrativa en esta materia; sin embargo, en caso de inconformidad, el interesado podrá deducirla a través del Tribunal Unitario Agrario, correspondiente.

En concordancia con lo anterior, la Secretaría antes referida, tiene la facultad para poder enajenar en forma onerosa terrenos nacionales a favor de algún particular, siempre que la actividad sea de carácter agropecuaria, en cuyo caso, se debe fijar el monto a cubrir por parte del Comité Técnico de Valuación, En caso que los terrenos se vayan a utilizar a un fin distinto, se podrán igualmente vender, pero en este caso, debe ser en el verdadero valor comercial, de acuerdo al avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (artículo 161 de la Ley Agraria).

Tienen preferencia para verse favorecidos con la asignación de Terrenos Nacionales, las personas que se encuentren en posesión de ellos, por lo menos durante los últimos 3 años, de lo contrario, es importante tomar en consideración lo previsto por el artículo 58, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, sobre el particular disponen lo siguiente: "Los inmuebles de dominio privado .podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición: ...VI. Enajenación a título oneroso, a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad (artículo 162 de la Ley Agraria).

Finalmente, es importante señalar que actualmente sin tener de nuestra parte un censo o número preciso de personas que han venido trabajando tierras propiedad de la nación (baldíos), resultaría de gran utilidad la realización y puesta en marcha de un programa de regularización de dichos bienes, de esa forma, se estaría avanzando en una verdadera seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.¹³²

¹³² Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada*, pp. 115-118.

5.3. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Actualmente cómo se realiza la regularización de la tenencia de la tierra, el maestro Rubén Gallardo, señala "En primer término, es importante señalar que como resultado de la citada reforma constitucional de 1992, se ha dado seguridad en la tenencia de la tierra en el medio rural, primero porque ya no existe posibilidad de afectar la pequeña propiedad y, por otra parte, ya no es posible privar de derechos agrarios a los ejidatarios o comuneros.

Por lo que se refiere a la regularización, actualmente se realizan en ejidos y comunidades mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 56 de la Ley Agraria, así como el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares."¹³³

El propósito fundamental del PROCEDE es, "otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal e impulsar mejores niveles de desarrollo en el agro mexicano. Coadyuva en la regularización de dicha tenencia de la tierra a través de la expedición y entrega de los certificados parcelarios y títulos de propiedad, en las parcelas y solares, respectivamente."¹³⁴

Las características del PROCEDE, "es un programa voluntario cuya aceptación debe ser acordada mediante asamblea, y gratuito en cuanto a los servicios brindados por las instituciones participantes."¹³⁵

5.3.1. Definición y objetivos

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

El PROCEDE es un programa excepcional por los niveles de coordinación que exige. Las instituciones directamente responsables de su ejecución son: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario

¹³³ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario Agrario*, p. 41

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ *Ibidem*, p.42.

Nacional (RAN), las cuales para darle operatividad requieren de un grado de integración muy especial y además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno, de profesionistas privados como los fedatarios públicos y de manera fundamental, de los campesinos.

El PROCEDE ha sido y será hasta su culminación, un Programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito, que atiende a solicitud de parte, bajo la premisa de estricto respeto a la voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización y participación activa de los ejidatarios y comuneros, que se logra a través de sus asambleas, en las que con la presencia de un Fedatario Público y con apego al marco jurídico-técnico establecido, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE es el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

El PROCEDE fue puesto en marcha a finales de 1992 y la experiencia adquirida del Programa, aunada a la naturaleza particular de los núcleos que se incorporan a él, ha permitido y demandado un perfeccionamiento constante, una revisión rigurosa y crítica de lo hecho para lograr una operación mejor hacia el futuro; esto ha sido posible gracias a las vivencias y aportaciones del personal que integra las estructuras operativas y a las alternativas que los núcleos agrarios han convenido para dar solución definitiva a problemas que caracterizaban la tenencia de la tierra, entre ellos o con pequeños propietarios.

Por la naturaleza y magnitud de las acciones de carácter social y técnico, como de certificación y titulación que se tienen que realizar, el PROCEDE es un programa inédito a nivel mundial, para el cual no existe antecedente alguno por lo que representa la regularización de la tenencia de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

El PROCEDE significa un reto que desde su inicio ha demandado elementos fundamentales como son: la coordinación interinstitucional, la definición de una metodología acorde a su naturaleza y objetivos, así como de una inversión del Gobierno Federal que ha posibilitado la conformación de una infraestructura adecuada y la capacitación intensiva y constante de los recursos humanos que intervienen en el desarrollo del Programa.

Los trabajos del PROCEDE no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el PROCEDE ha contribuido a identificar, evaluar y

resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

Sabiendo con precisión lo que a cada campesino le pertenece, se propicia una mayor presencia de inversiones en el sector agropecuario, así como en otras actividades ligadas a los núcleos agrarios, como son las forestales, turísticas, de desarrollo urbano, etc.; más aún, los documentos del PROCEDE facilitan celebrar libremente contratos de asociación, renta, aparcería o mediería. Por ello, el Programa incide en el desarrollo económico del sector rural.

Al garantizar la propiedad social, se promueven entre los campesinos acciones orientadas al cuidado, conservación y mantenimiento de lo que legalmente es suyo: se alienta la explotación racional de los recursos naturales; adicionalmente, fomenta el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

La certificación y titulación de la propiedad social coadyuva al desarrollo de políticas públicas articuladas a una base de tenencia de la tierra plenamente definida, tal es el caso de programas de apoyo como el PROCAMPO, cuya operación ya se vincula a la base informativa generada por el PROCEDE.

En este contexto, la perspectiva del Programa adquiere mayor relevancia al formar parte de las estrategias que el Ejecutivo Federal planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, para la consolidación del Estado de Derecho y combatir con base en una mayor justicia social y libertad, los niveles de pobreza que existen en el agro.

Así mismo, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, establece que el PROCEDE constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva, determinando el compromiso de que a fines del año 2002 se hayan certificado o estén en proceso de certificación todos los núcleos agrarios que voluntariamente participen en el PROCEDE.¹³⁶

5.3.2. Marco normativo

La reforma al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las

¹³⁶ <http://www.ran.gob.mx/archivos/procede.html>

Tierras al Interior de Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Dicho marco sustenta al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, y responde a las necesidades específicas del trabajo coordinado que deben realizar los núcleos agrarios y las instituciones que participan en la regularización de la propiedad social.

5.3.3. Funciones de cada Institución

La ejecución del PROCEDE se lleva a cabo con la esencial y destacada participación de los integrantes de los núcleos agrarios, en un marco operativo de coordinación interinstitucional que permite a cada una de las dependencias corresponsables, ejecutar las tareas que le son propias:

- * La Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza del Sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales, de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a la solución de los conflictos.

- * La Procuraduría Agraria, apoya la organización interna, la resolución de conflictos y la promoción de la ejecución del PROCEDE en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad.

- * El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tiene a cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

- * El Registro Agrario Nacional, es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

- * Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la

importancia que para el PROCEDE tienen los Fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

* Adicionalmente existen otras dependencias que coadyuvan a la ejecución del PROCEDE, como la SEDESOL, la SAGARPA, la SEMARNAT y la SCT, entre otras.¹³⁷

5.3.4. Procedimiento general operativo

El "Procedimiento General Operativo del PROCEDE", comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de los derechos ejidales y la titulación de los solares en los núcleos de población ejidal. Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tienen que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional; así mismo, señala las actividades que en apego a la Ley son facultad de los núcleos ejidales a través de sus Asambleas, puntualizando para cada actividad los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización.

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho.

A continuación se detallan brevemente las actividades que se realizan en cada una de las etapas:

ETAPA I.- PROGRAMACIÓN DE COBERTURA

En esta etapa SRA/PA/INEGI/RAN a través de los Comités Estatales definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para atender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.

ETAPA II.- VALIDACIÓN DOCUMENTAL Y DE INCORPORACIÓN AL PROGRAMA

La SRA hace entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la PA elabora el diagnóstico ejidal y se

¹³⁷ http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDE-PGO_archivos/procede_FUN.htm

define interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación del ejido al Programa.

ETAPA III.- COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN

La PA realiza la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.

ETAPA IV.- ASAMBLEA DE INFORMACIÓN Y ANUENCIA

La PA y el INEGI en una Asamblea Ejidal cuyo quórum debe ser del 50 % más uno de los ejidatarios, informan a ésta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDE. De aprobar la Asamblea su incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto al RAN y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.

ETAPA V.- TRABAJOS DE LA COMISIÓN AUXILIAR /PA / INEGI

Los integrantes de la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI, delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad de colindantes e integran los expedientes individuales de los sujetos de derecho.

ETAPA VI.- ASAMBLEA DE INFORME DE LA COMISIÓN AUXILIAR

Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo una asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal: el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.

ETAPA VII.- TRABAJOS DE MEDICIÓN Y GENERACIÓN DE PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS

Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares. Los datos de medición son procesados y validados y se editan e imprimen los productos cartográficos de las mediciones realizadas.

ETAPA VIII.- ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS

Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del PROCEDA se exhiben durante un lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras -que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación- en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo del 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al RAN.

ETAPA IX.- INSCRIPCIÓN DE ACTAS Y PLANOS Y EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y TÍTULOS

La PA entrega el Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

ETAPA X.- ENTREGA DE DOCUMENTOS A BENEFICIADOS

La culminación de los trabajos del PROCEDA se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.

Dada la trascendencia misma del Programa, como un instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, cuya operación y resultados coadyuvan al fortalecimiento del federalismo, la entrega física de los documentos a los beneficiados del PROCEDA se realiza en actos públicos que resaltan la participación de las autoridades federales y estatales y la coordinación interinstitucional.¹³⁸

5.4.5. Universo de trabajo y avance.

Existen en el país 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, que en conjunto suman 29,942, núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estima poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

¹³⁸

http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDA-PGO_archivos/procede_ET.htm

3'376,289 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 65.8 millones de hectáreas.¹³⁹

¹³⁹

http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDE-PGO_archivos/procede_UNI.htm

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En la cultura Azteca hubo un problema agrario porque en el mejor de los casos el pueblo libre podía detentar una pequeña área de tierra a través del calpulli; pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y los pueblos sojuzgados, labraban la tierra en grandes extensiones que habían sido repartidas entre los principales, los guerreros y sacerdotes. Notamos que había una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos, que había también una injusta explotación agrícola, porque quienes trabajaban la tierra normalmente no eran los dueños de ella y pagaban altos tributos.

En la época colonial, las comunidades agrarias provenientes de España establecieron nuevas formas de organización territorial, adueñándose de propiedades rurales de gran extensión como haciendas y latifundios, siendo una de las causas fundamentales que orillaron a nuestros antepasados a promulgar y luchar por la Independencia.

SEGUNDA.- Durante el periodo que va de 1821 a 1856 se llegó a reconocer la existencia de un sistema defectuoso en la distribución de las tierras rústicas; pero tal aspecto se quiso corregir distribuyendo mejor a la población sobre el territorio nacional. La Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 obligó al clero a la venta de bienes de la iglesia entre ellos los bienes rústicos, esto se dispuso con justicia para los afectados y combinando los intereses económicos del país. La legislación agraria en el periodo del porfiriato dio por resultado la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, hasta llegarse al latifundio de superficies cuantiosas. El reconocimiento del derecho de los pueblos a recuperar las tierras de que fueron despojados durante la República Liberal y el Porfiriato, así como ser dotados de ellas en caso de requerirlas, es uno de los resultados más sobresalientes del movimiento armado de 1910.

TERCERA.- La Constitución de 1917 cristaliza la composición de las fuerzas dominantes al momento de concluir la Revolución de 1910-1917. Aquí las masas son convertidas en sujetos de derecho y el Estado se erige en entidad justiciera, resolutoria de los conflictos sociales, en especial del agro. Para ello, asume amplias facultades de reorganización y modificación de la estructura de la propiedad territorial. La constitución de 1917 da una salida institucional a la lucha por la tierra y sienta las bases jurídicas para revertir y resolver un problema que el país venía padeciendo con fuerza desde el siglo pasado: la destrucción de la propiedad comunal y la formación de grandes latifundios. Para ese fin se crean los medios necesarios: en primer lugar la conversión de los pueblos y comunidades en sujetos de derecho con capacidad para poseer y demandar la restitución y dotación de tierras y, en segundo término, la obligación del

Estado de atender esas demandas y peticiones. Por otra parte, las reformas y adiciones realizadas del año 1934 a 1988 representan el espíritu original del artículo 27 Constitucional.

CUARTA.- Parece que no hemos aprendido la lección de la historia y por ello corremos el riesgo de repetirla, la reforma al marco jurídico de la propiedad agraria en 1992, marca un parte aguas entre la noción de propiedad agraria a la que aspiró el Constituyente de 1917 y la era del México en el que todo se privatiza: aún cuando tácitamente se reconoce la existencia de latifundios se da por terminado el reparto agrario y se crean las bases para nuevas formas de concentración de la tierra, nulificando el derecho del campesino a recibir tierras suficientes en dotación tomándolas de los latifundios subsistentes y de los que en el futuro se formen. Se suprimen el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible que el Congreso Constituyente del 17, con base a nuestra historia agraria, asignó a la propiedad territorial de los ejidos y comunidades. Desaparecen las trabas para que las sociedades mercantiles nacionales y de participación extranjera de poseer, administrar o concentrar la tierra por medio de arrendamiento, compra directa o la participación de los ejidatarios como "socios". Se podrá obtener el dominio pleno de las parcelas y por lo tanto se sujetarán a la regulación del derecho común.

QUINTA.- La reforma que sufrió el artículo 27 constitucional en 1992, y la Ley Agraria, fue presentada como un instrumento que haría florecer al campo mexicano. Se suponía el fin del reparto agrario y la definición cabal de los derechos de propiedad multiplicaría la inversión.

Trece años después los cambios son sumamente significativos. La incertidumbre ha disminuido en forma acelerada y muchos problemas de la tenencia de la tierra han sido resueltos.

Como contraste el marco legal agrario presenta toda una protección para la propiedad agraria, y su vez facilita la concentración de la propiedad en unas cuantas manos sin que esto contravenga a lo dispuesto por el marco legal mencionado, con la supresión del carácter inembargable de las tierras de parcelas y de uso común de ejidos y comunidades, la declaración del fin del reparto agrario, la venta de parcelas al interior de los ejidos, el arrendamiento de parcelas ejidales, la formación de sociedades mercantiles propietarias de terrenos rústicos y el otorgamiento y dominio pleno de las parcelas a los ejidatarios por acuerdo de la asamblea.

El párrafo anterior me hace reflexionar si con esto la propiedad agraria está cerca de su fin para pasar al dominio pleno, por ello propongo:

Que se vuelva al rango constitucional el carácter de inembargable, imprescriptible e indivisible de los terrenos de uso común de los ejidos y

comunidades, que se garantice que las áreas urbanas y común de ninguna manera serán parceladas, transferidas, ni fraccionadas; la propiedad de la parcela ejidal y comunal tengan carácter patrimonial, es decir, que la parcela se considere patrimonio familiar.

Bibliografía.

1. Calva, José Luis, "La disputa por la Tierra, La Reforma del Art. 27 y la Nueva Ley Agraria", Fontamara, México, 1993.
2. Caso, Angel, "Derecho Agrario", Porrúa, México, 1993.
3. Chávez Padrón, Martha, "El derecho Agrario en México", 14ª, ed., Porrúa, México, 2001.
4. Dublán, Manuel y Lozano José M. "Legislación o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, del Año 1687 a 1910", Edición Oficial, México, 1976.
5. Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940", 2a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990.
6. Florescano, Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México 1500-1821", 6a. ed., Era México, 1983.
7. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado. "La propiedad", Juricentro, San José Costa Rica. 1983.
8. Gallardo Zúñiga, Rubén, "Prontuario Agrario, Preguntas y Respuestas Sobre Legislación Agraria", Porrúa, México, 2001
9. Ibarra Mendivil, Jorge Luis. "Propiedad Agraria y Sistema Político en México", Porrúa, México, 1989.
10. Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", 8a. ed., Porrúa, México, 1996.
11. "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones" 3ª- ed., Manuel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1985
12. Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega, Luis G. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Porrúa. México. 1982.
13. Margadant S., Guillermo Floris. "El Derecho Privado Romano, como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea", 12a. ed., Porrúa, México, 1983

14. Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario", Harla, México, 1990
15. Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Derecho Precolonial", 4ª. ed., Porrúa, México, 1956.
16. Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", 14a. ed., Porrúa, México, 1977 p.42.
17. Rivera Rodríguez, Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", McGraw-Hill, México, 1994.
18. Mario Ruiz, Massieu, "Derecho Agrario Revolucionario", UNAM, México, 1987.
19. Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica", Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
20. Téllez, Luis, "Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
21. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1997", 20ª. Ed., Porrúa, México, 1997.
22. Valle Espinosa, Eduardo, "El Nuevo Artículo 27, Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas", nuestra, México. 1992.
23. "Zapata y el Plan de Ayala". Centro de Estudios del Agrarismo en México, México, 1981
24. Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857", Colegio de México, México, 1956.

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1985.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Sista, México, 1997.
3. Ley Federal de la Reforma Agraria, Alco, México, 1990.

4. Ley Federal de la Reforma Agraria, (comentada por Chávez Padrón Martha), Porrúa, México, 1980.
5. Ley Federal de la Reforma Agraria. (comentada por Lemus García Raúl), 4ª. ed., Limusa, México, 1979.
6. Ley Federal de la Reforma Agraria, (comentada por Medina Cervantes José Ramón), Harla, México, 1989.
7. Ley Agraria, Sista, México, 1998.
8. Ley Agraria Comentada, Gallardo Zúñiga, Rubén, Porrúa, México, 2002
9. Marco Legal Agrario, Procuraduría Agraria, Tercera Edición México, 1998.

Hemerografía.

1. Alemán, Ricardo y Cuéllar, Minerva. "Informe de la SARH y SHCP al Banco Mundial: Alcanzar una economía abierta, objeto en materia agropecuaria", La Jornada, México, 13 de diciembre de 1991
2. Aniversario LXXXII del Inicio de la Revolución Mexicana, "El Plan de San Luis octubre 5 de 1910", Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1992.
3. Barragán, Hector y Mandujano, Manuel, "Apertura del agro al capital, pide California", El Excelsior, México, 24 de mayo de 1991
4. Botey Estapé, Carlota, "La Parcela ejidal es un patrimonio familiar" Uno más Uno, México 18 de noviembre de 1991.
5. Calva, José Luis, "Tratado de Libre comercio y Ley Agraria", La Jornada, México, 4 de mayo de 1992
6. Carro salvador y Correa, Guillermo. "La Reforma del Artículo 27 se apegan a recomendaciones del Banco Mundial", Proceso, México, 9 de diciembre de 1991
7. "Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, H. Cámara de Diputados LV Legislatura", Comisión de Régimen Interno y Concentración Política e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992.

8. De Buen, Néstor, "Lo agrario y lo laboral", La jornada, México, 24 de noviembre de 1991.
9. "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917", Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1985.
10. "Diario Oficial de la Federación", 6 de enero de 1992.
11. "Diario Oficial de la Federación", 28 de enero de 1992.
12. Flores Magón, Ricardo. "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1992.
13. "Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano", núm. 11, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.
14. "Plan de Guadalupe, Homenaje del Ejército Mexicano Cincuentenario 1913-1963", Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia de la Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1963
15. "Promulgación del Plan de Guadalupe", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.
16. Rudiño, Lourdes Edith, "Agricultores de E.U. están (muy interesados) en adquirir tierras de cultivo mexicanas", El Financiero, México, 8 de febrero de 1991.
17. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Colección de Leyes, Decretos y Circulares, Relacionados con la Desamortización de Bienes, y Materias Conexas desde la Independencia de la República hasta la época actual", México, 1937.

Otras Fuentes.

1. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Luna Arroyo, Antonio y Alcérrega, Luis G., Porrúa. México, 1982.

2. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 21a. ed., Cabanellas, Guillermo, Heliasta, Argentina, 1989
3. El Pequeño Larousse Ilustrado. Larousse, México, 1997.
4. Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1980.
5. <http://www.procampo.gob.mx>
6. <http://www.ran.gob.mx/archivos/procede.html>
7. http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDE-PGO_archivos/procede_ET.htm
8. http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDE-PGO_archivos/procede_FUN.htm
9. http://www.pa.gob.mx/publica/rev_22/Rub%C3%A9n%20Gallardo.pdf
10. http://www.ran.gob.mx/archivos/PROCEDE-PGO_archivos/procede_UNI.htm